

Marco Lisi, coord.

António Luís Dias

João Gaio e Silva

João Loureiro

Pedro Nunes

Rui Oliveira

Sofia Serra-Silva

Os grupos de interesse — entendidos aqui como organizações que procuram influenciar as decisões políticas defendendo os interesses dos seus membros — são atores fundamentais das democracias representativas. Este estudo demonstra que o envolvimento dos grupos de interesse no sistema político português acontece em diferentes arenas, nomeadamente na sociedade civil, na opinião pública, nos *media* e na esfera institucional. A ação das organizações de interesse não é uma anomalia ou uma disfunção do sistema político, antes faz parte do normal funcionamento das democracias representativas.

No entanto, a opinião dos cidadãos em relação a estes grupos é muitas vezes ambivalente ou contraditória, faltando em Portugal conhecimento sobre as suas funções, estratégias e atividades. Este livro apresenta um quadro geral e sistemático do papel dos grupos de interesse no sistema político português, evidenciando não apenas os desafios que a sua ação pode colocar ao sistema político, sobretudo se não houver transparência e instrumentos de controlo, mas também os seus potenciais benefícios para o sistema democrático, em particular como estímulo à participação e à melhoria dos processos de tomada de decisão.

# Os grupos de interesse no sistema político português



# Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português

Marco Lisi, coord.

António Luís Dias

João Gaio e Silva

João Loureiro

Pedro Nunes

Rui Oliveira

Sofia Serra-Silva

Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso  
1099 -081 Lisboa  
Telf: 21 001 58 00  
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo  
Diretor da coleção Estudos da Fundação: Gonçalo Saraiva Matias  
Título: Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português  
Autores: Marco Lisi (coordenação), António Luís Dias, João Gaio e Silva, João Loureiro,  
Pedro Nunes, Rui Oliveira, Sofia Serra-Silva  
Revisão de texto: GoodSpell  
Paginação: Finepaper  
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Junho de 2022

ISBN: 978-989-9118-01-0  
Depósito Legal: 500787/22

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adotam o Acordo Ortográfico de 1990. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

# Índice

**Agradecimentos 6**

**Introdução 7**

## Capítulo 1

**Enquadramento teórico e conceptual 12**

1.1. Introdução 12

1.2. Definição dos grupos de interesse 13

1.3. Tipos de grupos de interesse 14

1.4. As abordagens teóricas 16

1.5. Estratégias e ação dos grupos de interesse 19

## Capítulo 2

**O sistema de intermediação de interesses em Portugal 24**

2.1. A evolução dos grupos de interesse no regime democrático 24

2.2. Organizações de interesse e concertação social 26

2.3. Traços gerais do sistema de intermediação de interesses em Portugal 28

2.4. A população dos grupos de interesse em Portugal 30

## Capítulo 3

**Associativismo, participação política e atitudes cívicas: uma radiografia da relação dos cidadãos com os grupos de interesse 35**

3.1. Introdução 35

3.2. Objetivos, dados e metodologia 36

3.3. Envolvimento associativo e participação política em Portugal 39

3.4. Atitudes face às organizações da sociedade civil 57

3.5. As estratégias de mobilização e o contributo dos grupos de interesse na opinião dos Portugueses 64

3.6. A relação dos grupos de interesse com as instituições políticas 68

3.7. Conclusão 71

## Capítulo 4

### Os grupos de interesse na imprensa portuguesa (1990–2019) 74

- 4.1. Introdução 74
- 4.2. Grupos de interesse e *media*: o caso português e estudos comparados 75
- 4.3. Dados e metodologia 79
- 4.4. O universo associativo na imprensa: tipos de grupo, temas e atores 80
- 4.5. As notícias: relevância, jornais e formas de menção 86
- 4.6. Outros atores: partidos políticos e instituições europeias 90
- 4.7. Das eleições aos protestos 94
- 4.8. Conclusão 97

## Capítulo 5

### A outra face da representação: os grupos de interesse na arena parlamentar 100

- 5.1. Introdução 100
- 5.2. Dados e metodologia 102
- 5.3. Os grupos de interesse nos debates parlamentares 103
- 5.4. A participação dos grupos nas comissões parlamentares 111
- 5.5. Grupos de interesse e deputados 121
- 5.6. A regulação do lóbi: o debate parlamentar 130
- 5.7. Conclusão 132

## Capítulo 6

### **A ação dos grupos de interesse no processo legislativo: estudos de caso 134**

6.1. Introdução **134**

6.2. Influenciar o processo legislativo: a escolha dos processos de decisão **136**

6.3. Processos de decisão com um elevado envolvimento dos grupos **140**

6.4. Processos de decisão com um reduzido envolvimento dos grupos **148**

6.5. Discussão **153**

6.6. Conclusão **158**

## Capítulo 7

### **Conclusões 160**

7.1. Introdução **160**

7.2. Grupos de interesse e qualidade da democracia em Portugal **161**

7.3. Pistas para investigação futura **166**

### **Referências bibliográficas 169**

### **Lista de entrevistas 188**

### **Lista de abreviaturas 189**

### **Notas 191**

### **Índice das tabelas 195**

### **Índice das figuras 196**

### **Autores 199**

## Agradecimentos

Este estudo é o resultado de um esforço coletivo, pelo que gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos membros da equipa que integraram o projeto, pelo interesse e pela disponibilidade em aceitar o desafio inicial e pelo contributo de cada um para a sua concretização. Algumas breves palavras de agradecimento também para os amigos e os colegas que aceitaram participar no *workshop* organizado em junho de 2021 para a apresentação dos resultados preliminares. Estou profundamente grato a todos os entrevistados, sobretudo deputados, que aceitaram prestar o seu testemunho e gastaram um tempo precioso para responder às nossas questões. Gostaria igualmente de agradecer à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH) e ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) pelo acompanhamento e pelo apoio durante todo o projeto. Finalmente, gostaria de dirigir um agradecimento muito especial a Carlos Jalali e a João Tiago Gaspar pela forma profissional como acompanharam todas as fases deste projeto, principalmente tendo em consideração os constrangimentos associados à pandemia, ao ajudarem-nos a ultrapassar as dificuldades que emergiram ao longo deste percurso.

M.L.

# Introdução

Marco Lisi

Durante o recente período da pandemia, o leitor mais atento terá encontrado frequentemente, nas páginas dos jornais, cartas elaboradas por diferentes associações da sociedade civil (sindicatos de enfermeiros, associações de professores, entre outros) destinadas à população portuguesa e/ou aos decisores políticos. Estas cartas apelavam, muitas vezes, aos governantes para tomarem medidas de combate à crise social e económica provocada pela COVID-19. Outras vezes estes documentos tinham como objetivo, simplesmente, comunicar as suas reivindicações ou perspetivas. A título de exemplo, a associação dos mediadores imobiliários (Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal, APEMIP) recorreu a cartas abertas nos meios de comunicação a apelar às diversas autoridades políticas que mitigassem os problemas do setor e a pedir ao governo um regime de exceção que permitisse aos mediadores imobiliários trabalharem presencialmente, apesar das medidas de segurança em vigor<sup>1</sup>.

Este é um bom exemplo de como os períodos de crise são um fator importante para «despertar» determinados interesses e mobilizar vários tipos de atores coletivos da sociedade civil. Contudo, não é apenas nos períodos extraordinários de crise que emergem a omnipresença e a relevância da ação dos grupos de interesse<sup>2</sup>. É uma experiência comum, por exemplo, receber *e-mails* para subscrever uma petição ou uma carta aberta. Também é frequente vermos nos

telejornais ações de protesto, por exemplo, de sindicatos ou de associações cívicas, para defender vários tipos de reivindicações ou de alterações legislativas. Muitos podem lembrar-se da greve do Sindicato dos Motoristas de Matérias Perigosas realizada em 2019, que levou Portugal a decretar o estado de emergência energética, ou até mesmo o recente sucesso da associação Acreditar na promoção da petição sobre o luto parental, em setembro de 2021. Em poucas palavras, a presença dos grupos é uma característica intrínseca dos sistemas democráticos e das sociedades avançadas, que pode emergir de formas muito distintas e adaptar-se de modo significativo dependendo do contexto e dos atores envolvidos.

Além da mobilização mais ou menos mediática, a ação das organizações de interesse envolve um papel menos visível, mas não menos importante, junto dos decisores públicos. Este aspeto consiste no conhecimento especializado sobre políticas ou questões específicas e na transmissão de informações relevantes para a tomada de decisão. A informação pode ser de carácter técnico, sobre diversos problemas da vida da sociedade, ou estar relacionada com as implicações políticas de determinada escolha. Finalmente, as organizações podem também ter um papel importante na transmissão de informações de natureza jurídica. Independentemente do tipo de informação em causa, é clara a relevância dos grupos em estabelecer contactos com os representantes eleitos, os governantes ao nível nacional e local,

e em cooperar com as principais instituições responsáveis pela elaboração de políticas públicas (por exemplo, o parlamento, as comissões parlamentares ou a administração pública).

Estes são apenas alguns exemplos de como a ação dos grupos de interesse está presente na vida quotidiana das pessoas, constituindo-se como um aspeto constante da esfera social e política das democracias contemporâneas. Contudo, o conhecimento existente sobre esta realidade em Portugal é muito escasso. Nem a literatura académica, nem a imprensa generalista oferecem informações e conhecimentos válidos sobre as características e a ação das organizações de interesse. Além disso, não sabemos qual é a relação dos cidadãos com os diferentes grupos, o que pensam sobre o papel destas organizações, como as avaliam e como interpretam as suas ações dentro do sistema político.

Embora seja crucial saber se os grupos de interesse representam um perigo para a democracia ou se, pelo contrário, são um elemento «regenerador», ainda não existe um consenso sobre a matéria. Na tradição anglo-saxónica é relativamente consensual que o bom funcionamento da democracia depende também (e principalmente) da constante confrontação e da contínua recomposição de uma multiplicidade de grupos de interesse em competição. Todavia, no contexto europeu a opinião comum é a de que os grupos de interesse constituem uma espécie de poder oculto capaz de manipular, obstruir ou distorcer os processos decisórios democráticos. De resto, é difusa a ideia de que a atividade principal dos grupos de interesse — muitas vezes simplesmente assimilados às grandes multinacionais — é fazer prevalecer apenas um interesse particular em detrimento de um interesse coletivo.

Na verdade, como será examinado no primeiro capítulo deste estudo, a noção de grupos de interesse não depende da natureza do próprio interesse. Se partirmos da definição básica de grupo de interesse como uma organização não partidária envolvida em atividades políticas, é fácil perceber que o que define os grupos não depende do tipo de interesse. Por conseguinte, quer a Associação Portuguesa de Bancos ou a Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas, por um lado, e a Associação Zero ou a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, por outro, são entidades que podem ser consideradas grupos de interesse. No entanto, a opinião pública atribui muitas vezes aos bancários ou às empresas petrolíferas uma conotação negativa, ao passo que a avaliação geral relativa a ambientalistas e a associações de consumidores é normalmente mais positiva ou neutra.

Esta premissa serve para enfatizar a necessidade de eliminar ou reduzir de forma substancial a conotação negativa que a opinião pública atribui à noção de grupos de interesse ou, ainda mais explicitamente, ao termo «lóbi». Por outras palavras: a função dos grupos de interesse em relação à qualidade da democracia não pode ser assumida aprioristicamente como positiva ou negativa<sup>3</sup>. Pelo contrário, essa é naturalmente caracterizada por uma certa dose de ambiguidade.

Esta ambivalência do papel dos grupos de interesse é objeto de controvérsias não só na literatura académica mas também na história e na experiência concreta dos sistemas democráticos. Dois séculos atrás, no famoso texto número 10 incluído em *The Federalist Papers*, James Madison considerava os grupos um «mal necessário». O aspeto negativo estava associado ao facto de estes atores privilegiarem o seu interesse particular face ao interesse coletivo, mas também reconhecia o seu carácter necessário enquanto parte integrante do

complexo sistema de «pesos e contrapesos» — ao nível institucional, social ou político — que caracteriza intrinsecamente qualquer regime democrático.

Além disso, existe um paradoxo na forma como os grupos de interesse são considerados na opinião pública. Por um lado, todos nós temos afinidade com algum grupo de interesse. Por outro, a maioria dos cidadãos tem uma opinião negativa em relação ao lóbi e aos grupos mais identificados com esta atividade. Tal contradição está associada à natureza complexa do papel dos grupos de interesse. Para perceber melhor este paradoxo, é necessário examinar quem são os grupos de interesse, qual é a sua origem e evolução, o modo como atuam e até que ponto podem intervir no processo de decisão.

A utilidade ou, pelo contrário, a disfuncionalidade dos grupos para o correto funcionamento da democracia não podem ser um dado *a priori*, como assumido geralmente pela opinião pública. Neste sentido, o impacto dos grupos sobre a qualidade da democracia é variável. E a pergunta que se impõe é a seguinte: do que depende este efeito? Rejeitando à partida qualquer inclinação ou preferência de tipo normativo, a resposta a esta pergunta é esta: depende do número e da diversidade dos interesses que intervêm no processo de decisão. Por outras palavras, quanto maior o número de grupos, e, ainda mais importante, quanto maior a diversidade, maior será a qualidade da democracia. Pelo contrário, quando há apenas um número restrito de grupos que participam e influenciam o processo decisório e esta situação se repete em diferentes políticas, menor será o nível da qualidade democrática. Isto significa que, mesmo no caso de grupos de interesse público (ambientalistas, associações de defesa do consumidor, etc.) conseguirem impor as suas preferências nas decisões

de políticas públicas, a qualidade da democracia não seria elevada. Apesar da dificuldade objetiva, numa sociedade democrática, em distinguir entre «interesses bons» e «interesses maus», o aspeto que conta é o equilíbrio e a diversidade entre o maior número possível de entidades, por um lado, e as reivindicações com preferências e pontos de vista (em maior ou menor medida) divergentes, por outro.

Estas considerações servem para introduzir as perguntas centrais desta investigação. Em que medida os Portugueses participam nas associações voluntárias? Que confiança depositam os cidadãos nos diferentes tipos de associações? E como avaliam a sua ação e o contributo dos grupos de interesse para a democracia? De que forma avaliam as suas estratégias de ação e as relações com as instituições que detêm poder decisório sobre as políticas públicas? Quais são os grupos com maior visibilidade e atividade na esfera política em Portugal? Quais são os instrumentos e as estratégias utilizadas? Quais são os principais interlocutores ao nível institucional? Trata-se de perguntas complexas e multifacetadas, às quais a literatura científica em Portugal ainda não foi capaz de responder. Deste ponto de vista, o principal objetivo deste estudo é oferecer uma análise empírica, sistemática e coerente — consciente das limitações referentes aos dados disponíveis — que constitua um ponto de partida para interpretarmos melhor, agora e no futuro, o papel dos grupos de interesse em Portugal, bem como as especificidades do caso português em relação a outras realidades.

Outra motivação subjacente a este projeto refere-se à mudança que o sistema de representação de interesses tem sofrido ao longo do regime democrático. Os poucos estudos que, de forma direta ou indireta, consideraram o papel destes atores coletivos no

novo regime democrático evidenciaram o papel importante que as principais organizações emergentes da transição democrática desempenharam sobretudo no plano institucional. Estas investigações sublinharam também a capacidade de algumas organizações de serem apoiadas pelos Estado, às vezes através de alianças estratégicas com determinados partidos. Mas até que ponto esta imagem se aplica ao sistema de representação de interesses do século XXI? Mais especificamente, é relevante formular as seguintes questões: até que ponto as transformações sociais, culturais, económicas e políticas do sistema político português influenciaram as características do sistema de intermediação de interesses? Como mudaram a composição e a visibilidade dos grupos de interesse nas diferentes arenas analisadas ao longo do período democrático? E até que ponto estas mudanças influenciaram a estratégia de ação e os instrumentos utilizados?

Este estudo reúne um vasto leque de dados originais, qualitativos e quantitativos, que permitem dar resposta às perguntas de investigação centrais acima delineadas. Primeiro, realizou-se um inquérito, a uma amostra representativa da população portuguesa, especificamente desenhado para captar opiniões dos cidadãos sobre o papel dos grupos de interesse na sociedade e no sistema político em Portugal e que permite aferir também o envolvimento associativo dos cidadãos em grande detalhe, diferenciando o envolvimento por tipos diferentes de associações (sindicatos, ordens profissionais, clubes ou associações desportivas, etc.). Em segundo lugar, apresenta-se uma análise extensiva de 30 anos a dois títulos de imprensa portuguesa — o jornal *Público* e o jornal *Expresso* — assente numa base de dados criada para o efeito e que será disponibilizada ao público. Estes dados permitem aferir a visibilidade dos grupos de interesse no espaço mediático, saber as áreas em que há uma maior mobilização e conhecer a interação

com outros interlocutores políticos. Em terceiro lugar, recorreu-se a um levantamento sistemático da presença dos grupos de interesse nas atividades da Assembleia da República (AR), nomeadamente através dos debates plenários e das audiências e audições das comissões parlamentares. Esta análise é complementada por um estudo de caso de quatro políticas públicas específicas, reconstruindo a intervenção dos vários tipos de grupos de interesse envolvidos. Finalmente, realizámos entrevistas semiestruturadas a deputados dos vários partidos e a algumas agências de comunicação/relações públicas para examinar as interações formais entre representantes eleitos e interesses organizados.

As respostas a estas perguntas irão permitir também examinar outro aspeto relevante, ou seja, saber qual é o papel e a relevância dos grupos de interesse no sistema político português e em que medida o sistema de representação de interesses se aproxima dos modelos teóricos existentes na literatura (pluralista, neocorporativo ou neopluralista). Não se trata apenas de uma questão teórica, pois o enquadramento do caso português nestes modelos com base em evidências empíricas permite interpretar melhor as diferenças de ação dos grupos em diferentes arenas onde se decidem as políticas públicas, o grau de politização dos mesmos e as principais clivagens existentes. Por fim, esta análise é fundamental para o debate sobre a regulação dos grupos de interesse e as dinâmicas organizacionais internas.

O estudo estrutura-se em seis capítulos principais e um capítulo conclusivo. No capítulo 1 são introduzidos os principais conceitos e teorias para a análise dos grupos de interesse, e oferece-se uma descrição tipológica da variedade dos principais grupos de interesse. O capítulo 2 contém uma panorâmica da literatura existente sobre

o caso português, evidenciando os principais traços do sistema de intermediação e a caracterização da população dos grupos de interesse. O capítulo 3 retrata e descreve a relação dos cidadãos portugueses com os grupos de interesse através de duas dimensões analíticas, quer numa perspetiva comparada com outros países europeus, quer numa perspetiva longitudinal, recorrendo a estudos tanto nacionais como internacionais. No capítulo seguinte apresentam-se os resultados da análise de conteúdo realizada aos títulos de imprensa, de modo a aferir a visibilidade dos diferentes grupos de interesse. O capítulo 5 dedica-se à arena parlamentar e analisa a ação das organizações de interesse junto das comissões e dos deputados, bem como a sua interação com outros atores. O capítulo 6 aprofunda esta análise e considera em maior detalhe o envolvimento de diferentes tipos de organizações de interesse em quatro políticas públicas distintas aprovadas durante a XIII legislatura (2015–2019). Finalmente, as conclusões procuram resumir os principais resultados do estudo, responder às principais questões e oferecer algumas considerações relativas ao caso português numa perspetiva comparada. Neste sentido, a comparação será quer diacrónica, para identificar melhor a evolução do sistema de representação dos interesses, quer sincrónica, isto é, relativa às configurações do sistema de interesses em outros países europeus.

# Capítulo 1

## Enquadramento teórico e conceptual

Marco Lisi

### 1.1. Introdução

Os grupos de interesse são atores sociais que se mobilizam para favorecer a participação política e a representação das preferências de vários setores da sociedade, como o mundo do trabalho, dos serviços, das instituições sociais, das atividades culturais ou filantrópicas, das minorias ou das instituições públicas. A proliferação dos grupos ajuda a neutralizar os conflitos através da segmentação das reivindicações, contribui para reforçar a coesão e a identidade de setores sociais, e é um instrumento de controlo em relação às ações e às decisões do poder político. Além disso, os grupos apresentam conhecimento e competências importantes para os governantes e a formulação de (boas) políticas públicas. Finalmente, a colaboração entre os grupos favorece a integração política e a adoção de decisões mais consensuais.

No entanto, a ação dos grupos pode também implicar aspetos negativos. Por exemplo, a excessiva multiplicação de grupos pode aumentar a instabilidade do sistema político, criando excessivas pressões sobre os decisores políticos, como Huntington (1968) evidenciou através da noção de sobrecarga (*overload*) do sistema. Outro problema consiste na tendência oligárquica que pode afetar muitos grupos de interesse, sobretudo as organizações com um maior grau de complexidade (Skocpol 2003).

Esta breve exemplificação das funções dos grupos de interesse evidencia a relevância destes atores para o funcionamento das democracias contemporâneas. Contudo, este tópico ainda permanece marginal na ciência política portuguesa, onde a investigação se tem concentrado principalmente nos partidos políticos enquanto atores que representam as preferências de uma sociedade civil diferenciada numa miríade de interesses especializados ou não convencionais. No âmbito da sociedade civil, os sindicatos têm atraído uma maior atenção por parte de cientistas sociais, embora fora da área própria da ciência política.

A literatura existente sobre o caso português tem permanecido ancorada aos estudos sobre corporativismo, considerando o papel estrutural de grupos específicos no enquadramento constitucional e jurídico, essencialmente através de uma perspetiva histórica. Apesar de alguns (poucos) estudos realizados durante a primeira década da democracia, não houve tentativas de examinar a ação dos grupos de interesse através dos contributos próprios da ciência política.

Esta situação é insustentável não apenas pela incapacidade de dar respostas às questões de fundo enunciadas na introdução deste estudo, mas também pelos avanços desta área científica ao nível internacional (Mahoney 2008, Baumgartner *et al.* 2009, Klüver 2013, Pritoni e Vicentini 2022). De facto, ao longo das últimas três décadas, os estudos empíricos sobre grupos de interesse multiplicaram-se e tornaram-se mais sofisticados. Apesar do grande impulso proveniente dos Estados Unidos, são cada vez mais frequentes estudos na Europa que oferecem um conhecimento empírico mais vasto e aprofundado, acompanhado por uma crescente sofisticação teórica e metodológica (cf. Beyers *et al.* 2008).

Este capítulo serve principalmente para esclarecer conceitos-chave utilizados ao longo do estudo e examinar alguns dos temas centrais na análise dos grupos de interesse. Por razões de espaço, não é possível abordar todos os tópicos relacionados com as organizações de interesse, nem referir todos os contributos, teóricos ou empíricos, produzidos nesta área. Por conseguinte, esta breve revisão da literatura limitar-se-á a apresentar a «caixa de ferramentas» de que os cientistas sociais necessitam para avaliar o papel dos interesses organizados.

O capítulo está estruturado em cinco secções. A próxima secção oferece uma definição de grupo de interesse, ao passo que a terceira examina as tipologias que permitem identificar as principais variações destas organizações. A quarta secção considera as principais abordagens para a análise dos sistemas de intermediação de interesses, enquanto a secção seguinte descreve as táticas e as estratégias dos grupos de interesse.

## 1.2. Definição de grupo de interesse

O termo «grupo de interesse» não é fácil de definir, e existe ainda hoje uma grande ambiguidade a seu respeito quer na opinião pública, quer na literatura científica (cf. Beyers *et al.* 2008). Em geral, há duas abordagens distintas para caracterizar os grupos de interesse. Por um lado, considera-se um grupo de interesse uma organização de associados (*membership organization*) que «apela» ao governo sem participar no processo eleitoral (cf. Wilson 1990). Por outro, a abordagem comportamentalista define os grupos de interesse através da ação desempenhada, que consiste essencialmente na representação de interesses (cf. Almond 1958). Segundo esta perspetiva, as instituições e os atores concretos que desenvolvem esta função dependem do contexto político e socioeconómico de um determinado sistema político.

Neste estudo utilizamos uma definição de grupos de interesse a partir do trabalho de vários autores (cf. Binderkrantz 2012; Jordan *et al.* 2004), segundo a qual os grupos são organizações formais, normalmente baseadas numa adesão voluntária, que procuram influenciar em seu favor as políticas públicas sem assumir responsabilidade de governo. A natureza tridimensional desta definição permite não só uma identificação das principais características dos grupos de interesse em si, mas também uma distinção mais sistemática relativamente a outros atores relevantes do sistema político representativo.

O primeiro aspeto que define um grupo é o facto de ser constituído por organizações, sendo excluídos indivíduos, empresas e movimentos

sociais ou de opinião pública. Neste sentido, a definição pressupõe a existência de uma organização formal, composta por uma filiação e uma liderança identificáveis, com recursos próprios que garantem o funcionamento das suas estruturas. O funcionamento interno dos grupos implica normalmente a adesão, a discussão sobre estratégia e objetivos e, eventualmente, a saída da organização. Contudo, existem também exceções a esta regra, por exemplo, no caso dos grupos institucionais, em que a adesão é obrigatória. Esta dimensão permite excluir deste conceito os grupos de cidadãos que não se enquadram numa organização (elites profissionais, grupos de cidadãos, etc.).

A segunda característica pressupõe a tentativa de influenciar as políticas públicas. Isto significa que os grupos se tornam «políticos» quando procuram intervir no processo legislativo. Há muitas entidades e associações que operam apenas numa esfera privada ou pré-política, isto é, quando os conflitos ou as reivindicações da sociedade ainda não são canalizados para a esfera política.

Finalmente, a terceira característica baseia-se no facto de que os grupos são distintos de outras organizações, como as partidárias, e não concorrem às eleições, nem assumem diretamente responsabilidades de governo (Norton 1999a; Jordan *et al.* 2004; Beyers *et al.* 2008). Para além disso, a ação de influência sobre as decisões acontece sem ambições de participar no governo ou na esfera parlamentar, na medida em que os grupos se abstêm de apresentar listas durante a competição eleitoral. Mais do que tentar convencer os eleitores, os grupos procuram influenciar os eleitos, mas sempre defendendo interesses específicos.

Impõe-se evidenciar as diferenças semânticas entre o termo «grupos de interesse» e a noção de «grupos de pressão». Esta expressão tem geralmente uma conotação negativa, pois atribui aos grupos uma ação de chantagem ou a utilização de sanções em relação aos decisores públicos para defender os seus interesses. Na verdade, esta estratégia acaba por ser secundária na ação dos interesses organizados, que privilegiam muitas vezes a colaboração com as elites políticas. Ademais, este conceito implica erroneamente que os grupos são atores que se situam de fora do processo de decisão, quando, na realidade, são muitas vezes eles próprios protagonistas desse mesmo processo.

Por outro lado, o conceito de grupos de interesse tem sido assimilado simplesmente ao termo «lóbi». Enquanto os grupos implicam sempre a existência de uma organização, o lóbi identifica as táticas e as estratégias que uma organização adota para tentar influenciar as políticas e defender os seus interesses. Este ponto será aprofundado na quinta secção.

### 1.3. Tipos de grupos de interesse

O universo dos grupos de interesse consiste numa miríade de organizações que podem ser enquadradas na definição anteriormente apresentada. Neste sentido, existem várias tentativas para simplificar a realidade organizando esta diversidade em categorias distintas e construindo tipologias baseadas em diferentes critérios.

A indeterminação conceptual acerca da definição dos grupos de interesse criou também ambiguidade e confusão na classificação dos diferentes tipos de interesses organizados. Há várias propostas

tipológicas que se baseiam principalmente no tipo de interesse defendido. Nesta ótica, distingue-se entre grupos setoriais e grupos de promoção de uma causa (Salisbury 1975), ou entre grupos de proteção e grupos de promoção (Watts 2007). A primeira categoria engloba os grupos económicos mais importantes, que refletem os «grandes interesses» da sociedade e têm como base os interesses dos indivíduos associados à sua ocupação (operários, médicos, professores, etc.). Podem também representar uma determinada categoria de produtores ou de serviços. Os sindicatos, as associações empresariais ou as associações profissionais são exemplos desta categoria. Por outro lado, os grupos de promoção ou de causa partilham um interesse que não está associado à profissão e pode ser muito variado. Associações culturais, de consumidores, recreativas ou científicas são alguns exemplos deste tipo de grupos.

Dentro do universo dos grupos de causa, é possível distinguir uma categoria específica baseada nos grupos de interesse público. Este tipo de organizações caracteriza-se pelo facto de procurarem alcançar algum bem ou recurso público, cujos benefícios atingem todos os cidadãos independentemente de serem ou não membros da organização (Berry 1977). Alguns exemplos deste tipo de grupos incluem as associações de direitos humanos e as organizações em defesa do ambiente ou da paz.

É oportuno evidenciar os aspetos normativos implícitos nestas tipologias. De facto, a distinção entre grupos económicos e grupos de promoção de causa tem sido utilizada para aprovar o papel dos segundos e criticar a ação dos primeiros. É comum encontrar na imprensa e na opinião pública uma organização do segundo tipo

que é caracterizada não propriamente como um grupo de interesse, mas como uma associação cívica, ou do terceiro setor, ou como uma organização não governamental (ONG).

Existe também outra categoria específica que se baseia nos grupos institucionais, públicos ou privados. A primeira categoria inclui, por exemplo, os governos locais (ou regionais) e as estruturas da administração pública que podem entrar em competição entre si ou com atores privados, com o objetivo de procurar recursos, redefinir as suas funções ou defender a organização em relação a potenciais ameaças. Os grupos institucionais privados são instituições sociais (como igrejas, universidades, hospitais, entre outros) que procuram influenciar as decisões públicas para desenvolver melhor as suas atividades ou ultrapassar situações de dificuldade. Estes grupos são caracterizados, em geral, por terem uma organização hierárquica e pelo facto de não terem como necessidade estimular a participação ou o recrutamento, dois aspetos acessórios nas dinâmicas e no funcionamento destas organizações.

O critério básico de diferenciação entre grupos consiste no tipo de interesse. Neste sentido, é possível encontrar grupos que representam interesses empresariais, de trabalhadores, profissionais ou governamentais. Schlozman e Tierney (1986) adotam uma classificação abrangente baseada em dez categorias: associações empresariais, de comércio, sindicatos, agricultores, associações profissionais, grupos de voluntariado, direitos cívicos e organizações de Estado-providência, empresas, advogados e o lóbi intergovernamental. Contributos recentes trouxeram adaptações a esta lista e acrescentaram categorias *ad hoc*: coligações, *think tanks* e associações governamentais;

ou grupos de lazer, associações ocupacionais e grupos religiosos. O problema desta abordagem não é apenas uma falta de justificação teórica, mas o facto de os esforços de criar uma lista exaustiva levar a uma maior confusão conceptual.

A abordagem adotada neste estudo procura ultrapassar as limitações e os problemas das tipologias enunciadas anteriormente. Pretende, ao mesmo tempo, encontrar um compromisso entre a parcimónia da tipologia e a necessidade de especificar categorias fundamentalmente diferentes de organizações de interesse. Deste ponto de vista, parece meritório o esforço de Binderkrantz (2012) de classificar a variedade dos grupos em cinco categorias: grupos empresariais, sindicatos, grupos institucionais, grupos de interesse público e associações profissionais ou de setores produtivos específicos. Como será explicado nos capítulos empíricos deste estudo, a diferenciação utilizada para a análise dos grupos de interesse em Portugal constitui uma adaptação desta tipologia. Obviamente, na realidade existem sempre organizações cuja classificação se revela extremamente complexa, sobretudo no período atual, quando os grupos adotam uma estratégia multinível, apresentam uma configuração organizativa híbrida e utilizam regularmente as novas tecnologias de comunicação, tornando por isso as fronteiras da filiação mais flexíveis e ambíguas.

#### 1.4. As abordagens teóricas

Para interpretar de forma abrangente e sistemática o sistema de representação de interesses e o papel dos grupos dentro do sistema político, os estudiosos têm utilizado principalmente dois modelos, ou abordagens, diametralmente opostos: o pluralismo e o neocorporativismo (tabela 1.1). Nas últimas décadas do século XX

emergiu um terceiro paradigma teórico que pode ser definido como neopluralista: constitui a tentativa de ultrapassar as limitações dos dois modelos clássicos e de, ao mesmo tempo, ter uma maior capacidade de descrever as dinâmicas e as características concretas de determinado sistema de representação de interesses. Esta secção apresenta os principais enunciados e argumentos subjacentes aos diversos paradigmas. Este passo preliminar servirá para enquadrar melhor o caso português e oferecer uma síntese das suas características.

De acordo com a abordagem pluralista, os grupos são uma expressão e uma fonte da liberdade dos indivíduos e da vitalidade da sociedade. Segundo a teoria dos grupos (Bentley 1908; Truman 1951), os indivíduos tendem naturalmente a associar-se e a participar em diferentes tipos de organizações, dando origem a uma filiação múltipla e a uma base associativa heterogénea. Estas características têm duas consequências importantes. Em primeiro lugar, o facto de as organizações não refletirem interesses específicos implica uma moderação das reivindicações e a recusa em alimentar conflitos ideológicos. Em segundo lugar, a ação dos grupos tende a ser mais pragmática e promotora do diálogo e do consenso. Neste sentido, Truman associava aos grupos efeitos positivos no que diz respeito à estabilidade do sistema político, assim como ao compromisso de fundo relativo ao carácter democrático do regime político.

Outro princípio importante da abordagem pluralista refere-se à dispersão do poder entre os grupos e ao controlo recíproco que os grupos exercem para evitar qualquer tipo de abuso de poder. O mecanismo fundamental para a prevenção de desequilíbrios ou assimetrias de poder baseia-se principalmente na mobilização dos «grupos potenciais» (Truman 1951). Isso significa que qualquer tipo de

grupo pode surgir quando sente os seus interesses ameaçados, sem que à partida existam constrangimentos para a criação de novos grupos. Através do mecanismo das «consequências antecipadas», os grupos com mais poder tenderão a evitar reivindicações excessivas, temendo a reação e a mobilização de novos atores. Em última instância, a visão pluralista rejeita a existência da ideia de interesse geral e reconhece apenas interesses específicos que contribuem de igual forma para o interesse de toda a comunidade. A teoria pluralista tornou-se rapidamente o modelo dominante na ciência política para explicar a natureza do poder no sistema político americano, sobretudo a partir do contributo seminal de Dahl (1956).

Nos anos 70 do século XX tornou-se evidente, principalmente no contexto europeu e da América Latina, a incapacidade da teoria pluralista em descrever corretamente as funções e o papel que as organizações de interesse desempenhavam nos respetivos sistemas políticos. A partir do contributo seminal de Schmitter (1974) sobre os regimes corporativos, vários estudiosos começaram a questionar a existência de uma livre competição entre os grupos. Segundo a perspetiva neocorporativa<sup>4</sup>, o Estado não deve apenas garantir a liberdade de associação, mas também tentar que as políticas públicas garantam a inclusão de interesses opostos e contraditórios, nomeadamente das organizações dos trabalhadores e dos empresários. Historicamente, a participação dos sindicatos e do patronato na elaboração de pactos sociais baseou-se no compromisso para a obtenção de garantias relativas ao emprego e à manutenção de políticas sociais de proteção dos trabalhadores, por um lado, e à contenção salarial e à neutralização dos conflitos sociais, que permitam às empresas fazer investimentos de longo prazo, por outro.

O equilíbrio entre estes interesses era considerado fundamental para garantir a justiça social e melhorar o desempenho económico. A institucionalização dos principais grupos económicos pressupõe um papel fundamental do Estado, quer na seleção dos interesses relevantes, quer na atribuição aos grupos da responsabilidade na elaboração e na implementação das políticas públicas (cf. Lehmbruch 1984; 2001).

**Tabela 1.1** Pluralismo e neocorporativismo: principais diferenças

	<u>Modelo pluralista</u>	<u>Modelo neocorporativo</u>
<b>Tipos de associações</b>	Unidades múltiplas Pequenas e numerosas Adesão voluntária Competição	Unidades monopolísticas Grandes e poucas Contribuição não voluntária Esferas de ação diferenciadas
<b>Centralização</b>	Ausência de coordenação hierárquica Controlo limitado dos líderes em relação aos filiados	Coordenação hierárquica Controlo elevado dos líderes sobre os filiados
<b>Concentração</b>	Escassa	Elevada
<b>Relação com o Estado</b>	Ausência de reconhecimento, licenças, subvenções, controlos Acesso diferenciado Alianças variáveis	Presença de reconhecimento explícito, licenças, subvenções e controlos Incorporação estruturada Compromissos estáveis
<b>Influência no processo de decisão</b>	Processo aberto mas seletivo Lóbi	Processo muito seletivo Negociação
	<u>Modelo pluralista</u>	<u>Modelo neocorporativo</u>
<b>Lógica de filiação</b>	Estrutura organizativa (relativamente) fraca, ação de curto/médio prazo	Estrutura organizativa mais forte, mais recursos, ação de longo prazo
<b>Lógica de influência</b>	Não há relações estruturadas: formas de pressão diversificadas	Relações estruturadas, reconhecimento do papel dos grupos

Fonte: elaboração própria.

A análise das políticas públicas evidencia como o papel dos grupos varia nos diferentes setores de políticas (*policies*). A crescente setorização e segmentação do processo de decisão, assim como

a expansão das áreas de governação e a necessidade de os atores institucionais se legitimarem partilhando alguma responsabilidade com os representantes da sociedade civil, contribuíram para tornar obsoletos os modelos previamente elaborados. A abordagem neopluralista procura interpretar e enquadrar melhor este dinamismo, utilizando a noção de redes de políticas (*policy network*). As redes consistem na interação mais ou menos regular entre uma pluralidade de atores distintos que dão origem a relações não hierárquicas com base em interesses que podem ser conflituais, levando assim a um processo de trocas (de informações, recursos, especializações, etc.) cujo grau de institucionalização pode variar.

Dentro da abordagem neopluralista podemos distinguir vários modelos de funcionamento das redes. Por exemplo, os «triângulos de ferro» consistem em estruturas fechadas constituídas por interesses organizados, comissões parlamentares e burocracias governativas que exercem um controlo significativo sobre o processo decisório (cf. Gais *et al.* 1984). Estes atores estabelecem relações estáveis para tirar benefícios mútuos, construindo barreiras ou obstáculos para a participação de entidades externas. Por outro lado, as redes temáticas (*issue networks*) baseiam-se nos laços, mais ou menos sólidos, que diversos atores — grupos, especialistas, funcionários públicos, etc. — estabelecem em torno de uma mesma área (Hecklo 1978). Estas redes têm «fronteiras» abertas e o poder é disperso, pois os diferentes atores são mutuamente dependentes e podem trocar vários tipos de recursos (informação, legitimação, acesso a políticos ou instituições, etc.). Segundo esta perspetiva, os problemas das políticas ultrapassam os governos e o mundo exclusivo dos profissionais (como nos «triângulos de ferro») e são resolvidos numa configuração mais flexível de atores

que participam no processo de políticas públicas. Finalmente, as comunidades de políticas (*policy communities*) são caracterizadas pela existência de redes estáveis entre um número limitado de atores que partilham frequentemente os mesmos valores e princípios (Rhodes e Marsh 1992). Neste sentido, estabelecem contactos frequentes e alcançam facilmente decisões por consenso. Embora haja uma dispersão interna do poder e uma troca de recursos, estas comunidades apresentam uma configuração hierárquica em que a liderança tem um papel fundamental, sobretudo para ultrapassar potenciais conflitos.

Para resumir, as diferentes tradições de abordagens teóricas para o estudo dos grupos de interesse diferem em relação ao número de atores que interagem com os decisores políticos, à variedade dos interesses representados, ao nível de institucionalização (formal ou informal) das interações com as organizações e aos recursos (em termos de informação, número de inscritos, etc.) disponíveis para os grupos de interesse.

### 1.5. Estratégias e ação dos grupos de interesse

Os grupos de interesse podem utilizar vários tipos de táticas para influenciar os decisores políticos. A escolha do tipo de tática depende de vários fatores, como o tempo, os recursos disponíveis, a complexidade das decisões ou o tipo de partes interessadas (*stakeholders*) envolvidos numa determinada política.

Uma das táticas mais comuns é o contacto direto com os decisores políticos, com o objetivo de favorecer as organizações que representam. Este instrumento tem a vantagem de ser eficaz em expor

as razões das reivindicações, sem sofrer a exposição aos meios de comunicação e sem necessidade de responder ao contraditório com outros grupos. A frequência destes contactos pode variar e depende da complexidade da política e da abrangência dos interesses da organização. Uma questão complexa e que envolve vários atores pode implicar contactos frequentes. Além disso, um grupo com múltiplos interesses terá maior necessidade de estabelecer contactos frequentes com os decisores políticos. Neste tipo de relações os legisladores beneficiam muitas vezes não apenas de informações, mas também de serviços ou assistência. O aspeto mais importante é a construção de uma relação de confiança entre as duas partes, que favorece a criação de canais diretos e imediatos. Esta situação é mais comum quando há uma convergência ideológica entre grupos e legisladores.

Uma prática recorrente associada ao contacto direto consiste no fenómeno da porta giratória (*revolving door*), que se baseia no recrutamento, por parte das organizações, de políticos ou burocratas que dispõem de importantes contactos e de um conhecimento aprofundado do processo legislativo, facilitando assim a defesa dos interesses dos grupos. Embora não existam estudos sistemáticos sobre a Europa, a experiência americana indica que esta prática é utilizada principalmente pelos grupos económicos. Este fenómeno levanta obviamente questões de ética pública, pois um representante ou um funcionário público utiliza as competências ou os cargos adquiridos através do Estado para exercer atividades no setor privado, beneficiando interesses particulares. É por tal razão que a imprensa denuncia este tipo de conluio, que resulta numa reputação negativa do lóbi e no debate acerca da regulação desta atividade.

Outra tática utilizada frequentemente pelos grupos de interesse consiste na participação em audições parlamentares, normalmente promovidas pelos legisladores para aprofundar o conhecimento sobre uma determinada questão, especialmente quando é necessário alterar uma lei ou preparar uma nova proposta legislativa. As audições oferecem a oportunidade aos lobistas de entrar em contacto direto com os legisladores, avançar argumentos para defender a sua causa, encontrar outros apoios e influenciar a opinião pública. Os representantes dos grupos desempenham muitas vezes um duplo papel: como especialistas de um determinado assunto, mas também como defensores de uma causa. Mas as audições podem também ser utilizadas pelas comissões para dar uma maior legitimidade a uma decisão. Quando isso acontece, a participação de certos grupos serve apenas para justificar uma política já decidida pelas autoridades.

A formação de coligações é também uma tática recorrente. Uma coligação é uma aliança entre grupos de interesse do mesmo setor e/ou de diferentes setores, com o objetivo de aumentar o potencial de persuasão dos atores através de ações que têm um fim partilhado. Servem sobretudo para promover uma causa ou bloquear uma legislação. Embora as coligações possam apresentar um certo grau de formalização, o mais comum é serem baseadas em acordos informais. Esta modalidade de interação apresenta diversas vantagens, como uma probabilidade mais baixa de haver conflitos internos, uma maior liberdade de cada grupo em dar prioridade ao seu objetivo e uma maior facilidade em terminar a colaboração. As coligações podem variar no que diz respeito ao grau de homogeneidade interno e à duração. Por um lado, a colaboração pode envolver grupos do mesmo setor, ou organizações que desenvolvem a sua atividade em setores distintos

(coligações intersetoriais). Por outro, as coligações apresentam um diferente grau de estabilidade, dependendo da natureza das políticas que promovem, bem como da afinidade ideológica existente entre os grupos e do antagonismo com coligações adversárias.

O lóbi de base (ou *grassroot lobbying*) é a tática que os grupos adotam (nalguns casos artificialmente) para criar pressão pública sobre os governantes através da mobilização de setores específicos da população que estão preocupados com uma política e assim disponíveis para se ativarem. Este instrumento pressupõe um forte esforço de mobilização de setores específicos da população, cuja posição se fortalece quando, subsequentemente, contactam diretamente funcionários públicos e representantes políticos. Neste sentido, esta tática apresenta um custo elevado e depende da eficácia da mobilização. Alguns incentivos institucionais parecem facilitar tal prática, em particular a presença de círculos uninominais, que incentivam o contacto, mais ou menos regular, entre eleitores e os representantes eleitos. De facto, no caso dos Estados Unidos, a maior sensibilidade dos representantes em relação aos seus eleitores e a sua maior independência em relação aos partidos levam a que esta tática seja particularmente utilizada (Goldstein 1999). No entanto, é também bastante comum no caso dos sindicatos e dos grupos de promoção (e, de modo mais geral, dos grupos de interesse público), sobretudo através das maratonas de cartas (que consistem no esforço conjunto de pessoas para escrever cartas ou assinar petições a favor de uma causa, como no caso da Amnistia Internacional) ou de *e-mails*.

O apoio financeiro ou organizacional a candidatos ou partidos durante uma campanha eleitoral pode ser utilizado como um instrumento

de lóbi ou para ter acesso à arena institucional. Neste último caso, os grupos não estão necessariamente à espera de que os candidatos decidam e executem determinadas políticas. Trata-se apenas, muitas vezes, de ter um acesso privilegiado à arena institucional. Nalguns casos o apoio dos grupos baseia-se não em razões pragmáticas, mas em motivos ou afinidades de natureza ideológica ou partidária. Por outro lado, o apoio eleitoral é uma tática de lóbi quando os grupos procuram uma vantagem relativamente a uma proposta legislativa. Contudo, a correlação entre o financiamento eleitoral e os resultados legislativos não demonstra uma influência sistemática dos grupos, pelo menos no caso dos Estados Unidos (Baumgartner e Leech 1999). Por isso, os grupos com maiores recursos financeiros preferem adotar uma estratégia multidimensional, que combine este instrumento com outras formas de mobilização. Impõe-se também mencionar que o apoio eleitoral não consiste apenas na disponibilização de meios organizativos, mas pode estar associado à elaboração de programas eleitorais ou ao recrutamento dos candidatos<sup>5</sup>.

Uma das principais tendências na ação dos grupos é a crescente atenção atribuída à esfera pública. Já Schattschneider (1960) enfatizava este aspeto, ao sublinhar que os resultados dos conflitos políticos dependem da capacidade de mobilizar (ou excluir) o público. Esta importância emerge, em primeiro lugar, através da definição da agenda (ou *agenda-setting*). Contudo, a relevância de um tema não significa necessariamente apoio, por isso os atores devem ter estratégias efetivas. Por exemplo, apesar da maior facilidade em estabelecer contactos diretos com os decisores, os grupos económicos também passaram a defender as suas ideias na opinião pública, através da publicidade nos jornais ou na divulgação de comunicados de imprensa

ou panfletos. Segundo alguns autores, o lóbi é uma atividade contínua: trata-se apenas de manter relações, por isso não faz muito sentido distinguir entre instrumentos ou arenas diferentes.

O principal critério associado ao maior ou menor recurso à opinião pública é o tipo de grupo de interesse. Grupos de interesse público utilizam mais a arena mediática para a mobilização por três razões essenciais. A primeira é que trabalham para o interesse público, procurando dirigir-se a toda a população. A segunda é que, muitas vezes, os grupos são *outsiders* do ponto de vista ideológico. Finalmente, este tipo de grupos necessita de ser muito visível para influenciar as pessoas. Há uma competição para atrair mais membros. Um estudo de caso baseado na Dinamarca confirma esta diferença: os grupos económicos utilizam mais como estratégia o contacto com o parlamento e com a administração, enquanto os grupos de interesse público utilizam mais a esfera pública (Binderkrantz *et al.* 2015).

Os interesses organizados podem adotar diferentes tipos de estratégias. Com este termo entende-se uma combinação de táticas utilizadas em determinadas situações. A distinção mais comum é entre estratégias diretas e indiretas. As primeiras consistem em contactos individuais entre grupos e governantes, estabelecidos através de funcionários das organizações, lobistas ou entidades contratadas para o efeito, ou então organizações de vértice que representam um setor específico. Estas estratégias são as preferidas pelos grupos porque são consideradas geralmente mais eficazes, pois permitem estabelecer contactos diretos com políticos ou funcionários da burocracia. Além disso, estas ações geram mais facilmente informação e confiança.

No entanto, esta estratégia não está ao dispor de todos os grupos, e é difícil de adotar mesmo para organizações com alguma proximidade ao poder político. Este obstáculo pode levar os grupos a abraçarem estratégias indiretas, isto é, ações que possam chamar a atenção do público sobre determinadas questões, na tentativa de conduzir os governantes a tomar certas medidas.

Quais os fatores que podem influenciar a escolha de uma estratégia direta em detrimento de estratégias indiretas? Os estudos existentes indicam uma pluralidade de causas potenciais que explicam a estratégia adotada. Um primeiro fator refere-se à posição do grupo, nomeadamente se for *insider* ou *outsider*. Uma organização é considerada *insider* quando existe uma relação de proximidade com atores governamentais ou outros decisores políticos, ao passo que as *outsiders* não têm canais de acesso direto ao círculo de atores que tomam as decisões. Se o grupo for *insider*, é mais fácil estabelecer contactos diretos. Normalmente, os *insiders* não querem adotar estratégias mais dispendiosas, como mobilizar os associados ou defender publicamente causas pouco populares. Os *outsiders* frequentemente adotam formas de protesto. Isso não significa que estas estratégias sejam menos bem-sucedidas do que os contactos diretos. Em geral, pensava-se que os *insiders* eram normalmente mais eficazes na influência, mas há muitos exemplos de *outsiders* que são igualmente influentes. Por isso é normal que todos os grupos adotem estratégias diretas e indiretas, embora os *insiders* prefiram tendencialmente contactos diretos. Por outro lado, os tipos de grupos também são importantes. Deste ponto de vista, a literatura indica que os grupos económicos e profissionais são mais propensos a estratégias diretas, enquanto os grupos de interesse público ou sindicatos irão utilizar mais estratégias indiretas (*outsiders*) (Dür e Mateo 2016).

Outro fator importante que pode influenciar o tipo de estratégia consiste no tipo de política: uma política mais relevante pode mais facilmente levar à adoção de estratégias indiretas. Além disso, a complexidade das políticas é crucial: quanto mais complexa é a política (sobretudo na UE e nos EUA, sistema federal com múltiplos centros de decisão), mais importante é ter uma estratégia que seja simultaneamente direta e indireta. O último fator a considerar baseia-se nos recursos (Dur e Mateo 2016). Quanto maiores os recursos, maior é a probabilidade de se utilizarem estratégias diretas.

Alguns estudos empíricos sobre o caso americano indicam que certas táticas são mais utilizadas do que outras (Nownes 2006). É o caso, por exemplo, dos contactos diretos com os legisladores e a burocracia, da participação em audições parlamentares, da preparação de dossiês, da mobilização dos associados (cf. tabela 1.2). Por outro lado, o recurso aos tribunais e o apoio a candidatos nas eleições são ações menos típicas. Um inquérito aos grupos de interesse realizado em Portugal no âmbito do Comparative Interest Group Project confirma a multidimensionalidade das táticas utilizadas por estes atores. Uma das modalidades mais frequentes de mobilização é a utilização dos meios de comunicação, bem como o recurso ao próprio *website* para divulgar informações<sup>6</sup>. Outra tática utilizada de forma frequente é o contacto com o parlamento ou com o governo, através de consultas públicas<sup>7</sup>. Finalmente, o apoio a candidatos ou o envolvimento nas campanhas emergem como atividades secundárias, em linha com os resultados de outros estudos sobre o tema. A mobilização de base (*grassroot mobilization*) — por exemplo, boicotes ou envio de cartas — também é um instrumento pouco frequente nas táticas dos grupos em Portugal.

Segundo as opiniões das organizações que responderam ao inquérito realizado em 2018, os ministros e os secretários de Estado são considerados os alvos mais importantes na estratégia dos grupos para influenciar as decisões públicas (82% concordam que estes atores são importantes ou muito importantes). Mas igualmente importante é a criação de formas de cooperação ou alianças com outras organizações e associações. Em terceiro lugar, a esfera da opinião pública, em particular os contactos com jornalistas ou a imprensa, revela-se particularmente importante (77% dos grupos). Por fim, encontramos os atores parlamentares, quer através das comissões quer através dos grupos parlamentares dos partidos. Os dados confirmam a multidimensionalidade das estratégias adotadas pelos grupos de interesse, embora a intensidade das atividades seja mais reduzida em comparação com outros países com uma maior prática de lóbi e uma maior institucionalização das organizações de interesse.

**Tabela 1.2** As táticas dos grupos de interesse nos Estados Unidos e em Portugal

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Portugal</i>
Encontro com deputados	Muito frequente	Muito frequente
Participação em audiências no parlamento	Muito frequente	Frequente
Encontro com o governo ou burocracia	Raro	Raro
Participação em consultas promovidas pelo governo	Frequente	Frequente
Apoio eleitoral a candidatos	Raro	Raro
Apresentar dossiês ou estudos	Muito frequente	Frequente
Campanhas de mobilização pública	Muito frequente	Muito frequente
Intervenções na imprensa	Raro	Frequente
Protestos	Raro	Raro

Fonte: adaptação de Nownes (2006: 18); Lisi e Loureiro (2019a).

## Capítulo 2

# O sistema de intermediação de interesses em Portugal

Marco Lisi

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais estudos sobre grupos de interesse em Portugal, focando-se sobretudo no período democrático. Pretende oferecer uma panorâmica sobre as características essenciais do sistema de intermediação de interesses no Portugal democrático, bem como salientar as especificidades deste caso em relação a outras democracias emergentes da terceira vaga de democratização. Esta tarefa serve também para examinar a evolução dos mais importantes grupos de interesse ao longo de mais de quatro décadas de democracia, evidenciando as principais etapas e o impacto do ciclo político, crises económicas ou importantes acontecimentos externos, como a entrada na Comunidade Europeia. Finalmente, este capítulo oferece uma breve caracterização da população dos grupos de interesse, tendo como base estudos recentes sobre o tema.

### 2.1. A evolução dos grupos de interesse no regime democrático

O estabelecimento do regime democrático constituiu um marco fundamental para a vida associativa e o papel de intermediação das várias organizações de interesse. Durante a primeira década da democracia houve a consolidação das confederações sindicais e empresariais mais representativas, que se afirmaram rapidamente como

os principais parceiros sociais (cf. Lucena e Gaspar 1991, 1992). Nesta fase houve também uma grande polarização destas organizações, analogamente ao que se verificou noutras novas democracias do Sul da Europa (Morlino 1998). Efetivamente, um dos principais legados do período autoritário consiste no facto de o sistema de intermediação de interesses refletir as clivagens ideológicas que atravessavam o sistema partidário que lhe seguiria. Para contrastar com a hegemonia comunista no setor sindical, os principais partidos de governo (PS e PSD) decidiram dar origem, em 1978, à União Geral dos Trabalhadores (UGT). Através do apoio partidário e de fundações europeias e americanas, houve a afirmação do pluralismo sindical depois do período de unidade que caracterizou a transição democrática (Barreto 1991; Rodrigues e Brito 2013). O antagonismo de classe e a radicalização do setor operário levaram a uma forte contraposição entre sindicatos e associações empresariais. Neste âmbito, três confederações patronais emergiram como os principais atores, refletindo interesses setoriais: a CIP para a indústria, a CCP no comércio e serviços e, finalmente, a CAP no setor da agricultura.

O processo de integração de Portugal na Comunidade Europeia trouxe novos desafios e novas oportunidades para os grupos de interesse e alterou a lógica de interação com os atores institucionais e a própria

sociedade civil. Este processo gerou duas dinâmicas relevantes. Por um lado, houve um aumento da fragmentação das organizações de interesse e do tipo de associações presentes em Portugal. Por outro, verificou-se uma maior preocupação e necessidade de criar coligações entre organizações do mesmo setor, alterando em muitos casos a estratégia de mobilização dos grupos. Esta mudança foi evidente sobretudo para as associações agrícolas, as quais passaram a centrar a sua ação principalmente na esfera europeia, em detrimento da arena nacional, devido às mudanças associadas à Política Agrícola Comum (PAC). O impacto do processo de integração europeia não foi apenas diferente nos distintos setores de políticas, mas também dentro de cada setor, como no caso dos sindicatos, com a UGT a apoiar o processo de integração europeia e a rejeição inicial da CGTP em integrar os órgãos representativos ao nível supranacional (cf. Rodrigues e Brito 2013).

Os interesses organizados também se mobilizaram para integrar progressivamente a esfera político-institucional europeia. Como tal, todas as organizações que faziam parte da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) eram também membros de algum eurogrupo. A escassez de recursos, a fragmentação dos interesses e o facto de fazerem parte de uma economia periférica têm tido um impacto prejudicial na eficácia destes grupos organizados no âmbito europeu. A organização que parece ter conseguido ganhar uma maior visibilidade é a CCP (Magone e Martins 2009), mas existem poucos estudos a avaliar o desempenho dos diferentes grupos de interesse na arena europeia.

Vários autores sugerem que este processo tem sido superficial e incompleto, sem conseguir mudar de forma efetiva o papel e a ação dos grupos de interesse (Royo 2012; Magone 1997: 111–126, 2014: 115–138). Um dos efeitos da integração europeia tem sido o de incentivar a participação dos grupos na esfera institucional, reforçando a legitimação dos parceiros sociais.

A década de 90 caracteriza-se pela emergência de várias organizações de interesse público (consumidores, ambientalistas, direitos humanos, etc.) e pela criação de várias ordens profissionais. Esta última tendência começou em 1991 com o reconhecimento da Ordem dos Médicos Dentistas e a Ordem dos Médicos Veterinários, reforçando-se depois em 1998 com o surgimento de quatro novas ordens (arquitetos, biólogos, economistas e enfermeiros). Além disso, importa mencionar a incorporação da CPCS no Concelho Económico e Social (CES), que teve um papel importante na negociação salarial, nas condições de trabalho e em outros aspetos das relações laborais (Magone 2001). Durante os governos de António Guterres (1995–2001), o CES colaborou ativamente com o executivo na tentativa de implementar políticas de longo prazo, contribuindo para a elaboração de reformas estruturais na área do mercado de trabalho, da segurança social, das finanças, da formação profissional e da administração pública.

Ao longo das últimas décadas, o surgimento de novas entidades públicas atribuiu maior protagonismo aos interesses organizados (Marques *et al.* 1996). O processo de decisão procurou uma maior legitimação e inclusão em várias áreas da governação, reforçando assim o papel dos grupos de interesse, especificamente no que diz respeito às associações cívicas e ONG. Este fenómeno tornou-se evidente, por

exemplo, nas políticas sociais, devido principalmente ao processo de descentralização que reforçou o papel das confederações nacionais das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e outras entidades locais (cf. Branco 2017: 424–425). Ademais, a recente expansão de processos participativos ao nível local ou nacional não apenas oferece uma maior legitimidade aos interesses organizados, mas também representa uma nova arena onde estes atores podem negociar e influenciar as decisões finais (cf. Falanga 2018).

Uma conjuntura crítica para os grupos de interesse foi a crise económica e financeira que emergiu em 2008, a qual levou à intervenção da Troica (FMI, BCE e Comissão Europeia) e à implementação do Memorando de Entendimento. Este período foi caracterizado por um aumento significativo das greves e dos protestos, principalmente por parte dos sindicatos e das associações cívicas (Accornero e Pinto 2015). Os estudos realizados sugerem que a Grande Recessão não alterou de forma significativa a estratégia de ação dos sindicatos, especialmente devido à sua politização. Isto significa que a UGT continuou a preferir a negociação com o governo, ao passo que a CGTP adotou formas de protesto e mobilização dos seus aderentes, muitas vezes em estrita aliança com movimentos sociais (Campos Lima e Artiles 2011). No mesmo sentido, as confederações patronais continuaram a adotar uma abordagem pragmática e a procurar colaboração com membros do governo (cf. Lisi e Loureiro 2019b). No entanto, o legado histórico acerca das divisões internas no seio dos representantes empresariais manteve-se inalterado, caracterizando-se, numa perspetiva comparada, pelos interesses parcialmente dissonantes e pelo limitado alinhamento com os partidos da direita (ao contrário do que acontece noutras democracias da terceira vaga, como o caso espanhol ou o grego).

## 2.2. Organizações de interesse e concertação social

As principais organizações de interesse de carácter económico têm desempenhado um papel importante no sistema político português também através da concertação social. Deste ponto de vista, o sistema de intermediação de interesses em Portugal tem sido associado à configuração do neocorporativismo também devido à importância atribuída à concertação social (Moreira 1999; Royo 2002). Como nota Pereira (1999), realiza-se nesta sede uma troca entre o Estado e os grupos de interesse. Por um lado, o Estado precisa do apoio das organizações para recolher informações e para legitimar as decisões tomadas. Por outro, os grupos de interesse podem beneficiar desta interação através das informações «privilegiadas» sobre a ação e as orientações do governo. Além disso, podem aumentar a legitimidade e o reconhecimento atribuído pelos órgãos representativos às entidades qualificadas como «parceiros sociais». Na prática, como sublinha Sá (1999), a estrutura criada para sustentar o diálogo social configurava-se como um «corporativismo seletivo» devido ao facto de o governo escolher as organizações política e ideologicamente mais próximas para participar no processo de decisão política.

A inclusão dos parceiros sociais na esfera da governação institucionalizou-se nos anos 80, quando a crise económica levou à criação da CPCS. Esta arena foi o palco dos primeiros acordos assinados entre as principais confederações e o governo, sobretudo em matéria de políticas salariais. A revisão constitucional realizada em 1989 conduziu à criação de um novo órgão, o Conselho Económico e Social (CES), cujas funções principais são: 1) elaborar pareceres sobre as propostas do governo ou de outros órgãos de soberania relativamente às grandes opções ou reformas no âmbito económico

e social; 2) incentivar e facilitar a negociação de acordos tripartidos, promovendo o diálogo social.

Considerando as últimas três décadas, Portugal situa-se numa posição cimeira no contexto europeu em relação à frequência das negociações e da assinatura de pactos sociais, contabilizando 23 acordos desde 1986 (cf. Tassinari e Donaghey 2020). Como evidenciado anteriormente, nos primeiros anos os acordos cingiam-se apenas à política salarial, registando a partir dos anos 90 uma expansão dos temas abordados. Um estudo comparado caracteriza o caso português (até ao começo do século XX) como um caso de «concertação extensiva», analogamente ao que se verifica em Itália, na Irlanda ou na Finlândia (Avdagic 2010). Isso significa que os pactos sociais nestes países ligam áreas adjacentes e que o governo tem um papel fundamental em todas as áreas. Mais em pormenor, no caso português os acordos relacionaram-se não só com a questão salarial, mas também com a segurança social, as pensões, os impostos, a formação profissional e o horário laboral (Campos Lima e Naumann 2000). No entanto, a implementação destes pactos tem sido problemática (Barreto e Naumann 1998). No início do século XXI foram assinados também acordos mais específicos na área da segurança social, da formação profissional e da segurança no trabalho, paralelamente a negociações mais amplas.

Analisando a evolução da concertação social em Espanha e em Portugal, Royo (2001; 2002) evidencia a falta de continuidade no primeiro caso em relação à experiência portuguesa, que mostra uma utilização regular do diálogo social a partir dos anos 80. A principal explicação deste autor reside não só nas diferentes condições institucionais que moldaram a ação dos atores envolvidos, mas

sobretudo nos fatores mais estritamente políticos. Por um lado, as relações com os partidos explicam porque no caso espanhol houve uma interrupção da concertação, com o aumento da autonomia da Unión General de Trabajadores em relação ao Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Por outro, as mudanças no equilíbrio do poder foram também um importante fator, ao incentivarem alterações estratégicas dos atores. O estudo comparado de Avdagic (2010) confirma também que a configuração institucional não é um fator fundamental para explicar a realização de acordos sociais. No caso de Portugal — e do Sul da Europa em geral —, a combinação de um elevado nível de inflação e de défice com governos fracos e um grau intermédio de centralização parece constituir o contexto favorável para estabelecer pactos sociais.

Portugal foi um dos países mais afetados pela crise económica e social, sobretudo com a intervenção da Troica e a implementação do Memorando de Entendimento (2011–2014). Neste sentido, várias pesquisas procuraram analisar as mudanças (e continuidades) que este choque externo provocou também em termos de concertação social (cf. Estanque e Costa 2011; Stoleroff 2013, 2019; Campos Lima 2016; Távora e González 2016). Por exemplo, há quem sublinhe como a existência de pactos durante o período de crise tem coexistido com um aumento do nível de conflitualidade entre os sindicatos e os governos, medido sobretudo através da maior mobilização e do aumento do número de greves (Campos Lima e Artiles 2011). Por outras palavras, os sindicatos tiveram de confrontar os governos e opor-se às políticas de austeridade, e esta mobilização foi igualmente utilizada para reforçar o seu papel de negociação na arena institucional. Além disso, a crise não parece ter mudado as suas identidades e estratégias, que continuam a

caracterizar-se pela falta de regras de representação e pela politização destas organizações, que ainda apresentam uma natureza reivindicativa muito próxima dos movimentos sociais (Gago 2017). Stoleroff (2019: 188) evidencia também que a crise contribuiu para enfraquecer os sindicatos e que o contexto desfavorável da crise económica levou estes atores a apostarem de forma crescente na ação judicial para defender a própria posição. A Grande Recessão acabou por agravar ainda mais a governamentalização da CPCS e por subordinar a prática de concertação social à agenda e às políticas decididas pela União Europeia e incluídas no Memorando de Entendimento (cf. Almeida *et al.* 2016).

A mudança do contexto político, com a emergência da Geringonça depois dos acordos alcançados pelos partidos da esquerda parlamentar (BE, PCP, PEV e PS) na sequência das eleições legislativas de 2015, constituiu uma ameaça à continuidade da concertação social, devido à reivindicação da esquerda radical em negociar com o governo na arena parlamentar. No entanto, houve uma assinatura de acordos em 2016 e 2017 em que os parceiros sociais (com a exclusão da CGTP) concordaram com o aumento do salário mínimo nacional em troca de uma diminuição das prestações da segurança social paga pelo patronato. Em 2018 foi alcançado outro acordo em sede de concertação social que pretendia combater a precariedade, limitando a duração e o uso de contratos a prazo, embora aumentasse o período experimental de três para seis meses. Estes acordos procuraram, em primeiro lugar, atrair o consenso das associações empresariais em relação a medidas que se desviavam parcialmente da trajetória de desregulação e desvalorização interna (Tassinari e Donaghey 2020). No entanto, os acordos têm reforçado as contradições entre

as principais confederações sindicais, nomeadamente entre o investimento na arena institucional — opção defendida principalmente pela UGT — e a procura de apoios e aliados nos partidos de esquerda ao nível parlamentar, uma estratégia tradicionalmente adotada pela CGTP.

### 2.3. Traços gerais do sistema de intermediação de interesses em Portugal

Os primeiros estudos sobre a representação de interesses no contexto democrático caracterizavam o caso português como um caso de «neocorporativismo parcial» (Lucena e Gaspar 1992), devido à natureza incompleta do processo de descorporativização. Enquanto algumas entidades se transformaram (por exemplo, grémios de lavoura), outras permaneceram inalteradas (como as casas do povo, as caixas de previdência, etc.). As mudanças emergentes nos mais diversos setores da sociedade evidenciavam a coexistência de diferentes modelos, tais como o estatismo (especialmente no período de transição), o liberalismo (e.g. nas relações industriais) ou o corporativismo (empresas públicas, CPCS, etc.).

Além disso, os principais grupos de interesse ficaram subordinados ao poder político por duas razões principais. Em primeiro lugar, os partidos procuraram reforçar a legitimidade política através da ligação com os principais interesses organizados. Os partidos desempenharam um papel de intermediários e de guardiões (*gatekeepers*) em relação aos interesses da sociedade, reforçado pela tentativa de penetrar nas organizações de trabalhadores e de agricultores. Porém, os mais

importantes grupos de interesse económicos (sindicatos, empresários e agricultores) estabeleceram diferentes tipos de relações com os partidos políticos (Morlino 1998). Em segundo lugar, esta subordinação está associada à falta de recursos da sociedade civil organizada, levando as principais organizações a pedir proteção ou apoios ao Estado e aos partidos. Enquanto os grupos empresariais tiveram de ultrapassar uma crise de legitimidade e tinham fracos recursos, houve desde o período de transição democrática uma forte politização dos sindicatos, os quais se encontravam fortemente dependentes dos partidos de esquerda (sobretudo comunistas).

Outro elemento importante no sistema de intermediação de interesses partilhado pelos países do Sul da Europa relaciona-se com a presença de um amplo setor público. Este traço teve uma particular saliência no caso da Grécia, onde alguns autores chegaram a falar de «corporativismo de Estado», com base no controlo estatal das associações num contexto de uma sociedade civil fraca (Mavrogordatos 1997). Os principais grupos não tinham autonomia e o pluralismo emergiu apenas no caso da agricultura, antes de mais devido à competição entre partidos (Morlino 1998: 241). Este fenómeno prende-se também com o uso de políticas clientelares fomentadas pelos principais partidos (especialmente quando estão no governo), uma característica partilhada com o caso italiano.

Finalmente, mencione-se a importância do «terceiro setor», ou da «economia solidária», para o sistema de intermediação de interesses em Portugal. Trata-se do conjunto de instituições ou organizações de solidariedade que têm como objetivo principal satisfazer as necessidades das pessoas através da oferta de bens e serviços

num espírito de solidariedade, partilhando os benefícios com a comunidade sem fins lucrativos (Franco 2005: 10). Este é um âmbito restrito de associações, distinto quer das organizações privadas quer do setor público, que engloba vários tipos de organizações. Para além das mais diversas associações, existem as cooperativas — cuja inclusão na categoria é duvidosa, principalmente porque algumas cooperativas admitem a redistribuição dos lucros pelos associados — e as fundações. Estas entidades têm recursos próprios e pretendem alcançar os objetivos organizacionais; no entanto, muitas fundações revelaram-se estritamente dependentes do Estado. Outras entidades incluídas nesta classificação dizem respeito às organizações de desenvolvimento local e às Misericórdias<sup>8</sup>.

A constituição de 1976 e a legislação subsequente reconheceram o papel importante destas instituições e regularam a sua ação, favorecendo alguns setores da sociedade civil sobre outros. Este processo deveu-se sobretudo à aprovação, em 1979, do estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que abrange vários setores de relevo (saúde, educação, cursos profissionais, habitação, etc.).

Sucessivamente, a evolução das IPSS foi influenciada pelo processo de integração europeia através de dois mecanismos. Por um lado, os fundos da Comunidade Europeia determinaram uma maior dependência destas organizações em relação ao Estado. Por outro, houve um processo de europeização, no sentido de ser cada vez mais importante criar uma ação concertada e coordenada entre estas organizações para defender os interesses numa escala supranacional.

Neste sentido, o processo de integração europeia trouxe um estímulo para a coordenação e favoreceu a expansão do setor associativo.

Em geral, o caso português tem sido descrito em termos que apresentam o seu processo de consolidação democrática como crucialmente impulsionado pelos recursos do setor público e pelas estruturas corporativistas centrais. De facto, neste caso o Estado parece ter sido um ator particularmente relevante, na medida em que as nacionalizações e os monopólios estatais influenciaram de forma determinante a ação dos grupos de interesse. Este padrão de «consolidação através do Estado» é próximo do caso grego, também caracterizado por uma posição fraca de empresários, dos sindicatos (dependentes dos partidos políticos) e de outras associações sustentadas por um vasto setor público. No caso português houve também uma legitimidade inclusiva — isto é, a inclusão dos principais grupos sociais (e dos seus representantes) no processo decisório, assim como o reconhecimento institucional destes interesses em troca do apoio ao novo regime — e o controlo da sociedade por parte do Estado, contribuindo para a institucionalização do regime democrático apesar da instabilidade do sistema partidário e da fraqueza das organizações partidárias (cf. Morlino 1998).

#### 2.4. A população dos grupos de interesse em Portugal

Na literatura sobre grupos de interesse, os estudos recentes têm procurado mapear a população das organizações de interesse através de análises empíricas, com o objetivo de estudar a densidade, a diferenciação interna, o grau de equilíbrio e os potenciais enviesamentos (*bias*) na representação das várias reivindicações.

Para examinar de forma sistemática e abrangente o sistema de representação de interesses — o qual, nas sociedades abertas e avançadas, pressupõe sempre um grau muito elevado de complexidade e de fluidez —, é necessário especificar alguns conceitos-chave. A densidade refere-se à numerosidade dos grupos que se encontram num determinado sistema de interesses (Lowery e Gray 1993a). Quanto maior o número de atores coletivos, maior é a densidade da população dos grupos. A noção de diversidade está associada ao grau de concentração/dispersão destes atores em diferentes categorias (vejam-se os tipos de grupos examinados no capítulo anterior). O indicador mais importante não é o número das categorias em si (isto é, organizações empresariais, sindicatos, associações ambientais, profissionais, etc.) em que um sistema de interesse pode ser decomposto, mas o facto de os grupos serem distribuídos uniformemente (Lowery e Gray 1993b). Quando a dispersão é maior, maior é a diversidade, enquanto no caso de haver uma grande concentração em poucas categorias o grau de diversidade será mais reduzido. Este conceito está relacionado com a noção de «equilíbrio», um termo muito presente sobretudo na literatura anglo-saxónica. O «equilíbrio» do sistema de representação de interesses teve origem no debate normativo acerca da vantagem que os grupos (económicos, antes de mais) com maiores recursos podem ter em relação a outros grupos. Esta vantagem reflete-se principalmente na maior capacidade de influenciar as decisões.

Contudo, as análises mais recentes têm procurado oferecer uma especificação desta vantagem em relação ao «ciclo da influência» (Lowery e Gray 2004), caracterizado por quatro etapas: mobilização,

sobrevivência, acesso e influência. De facto, nem todos os «grupos potenciais» (Truman 1951) presentes na sociedade conseguem ativar-se na prática e mobilizar os seus membros para dar expressão às suas preferências<sup>9</sup>. Este ponto é importante porque evidencia a sobreposição apenas parcial existente entre os grupos presentes na sociedade civil e os grupos que compõem o sistema de representação de interesses. Além disso, existe uma desproporcionalidade, ou desequilíbrio, entre os grupos que não conseguem garantir a própria sobrevivência e outros que podem mobilizar-se de forma regular a médio e longo prazo. A terceira fase do ciclo consiste no diferente grau de acesso dos grupos de interesse, por isso podem registar-se discrepâncias consideráveis entre os atores com acesso fácil e constante aos principais decisores políticos e outros que não têm esta possibilidade. Finalmente, o desequilíbrio emerge no momento da influência que certos grupos têm sobre as diferentes decisões de políticas públicas.

O estudo da população dos grupos de interesse é importante por várias razões. Em primeiro lugar, permite examinar a vida e a morte das diferentes organizações, o número de grupos existente e as diferenças nas várias arenas de políticas públicas. Em segundo lugar, e talvez mais importante, é através da análise da população — sobretudo na fase da influência, isto é, no (des)equilíbrio dos atores coletivos ao nível da tomada de decisões — que se podem tirar implicações acerca da qualidade do regime democrático. De facto, quanto mais o sistema de interesses (ao nível nacional) regista a prevalência de determinadas categorias de interesses (de qualquer tipo, sem nenhuma implicação normativa) em relação a outras, pior será para a

qualidade democrática. Isto porque, no ideal democrático, todos os grupos, independentemente de uma conotação positiva ou negativa, deveriam ter as mesmas oportunidades para dar visibilidade às suas preferências nas várias etapas do «ciclo de influência». Este é um indicador importante da discrepância existente entre a democracia real e ideal, evidenciando até que ponto as forças da sociedade teriam possibilidades iguais de desempenhar o mesmo papel no processo legislativo.

O problema é que identificar a população dos grupos de interesse empiricamente não é fácil. A primeira dificuldade reside no facto de a composição dos grupos de interesse variar nas diversas arenas. Neste sentido, os estudos que se baseiam em apenas uma fonte (ou em apenas uma instituição) são necessariamente destinados a oferecer uma visão parcial do universo dos grupos. A segunda dificuldade consiste na falta de transparência que envolve a ação dos grupos de interesse. Deste ponto de vista, a escolha da fonte a considerar pelos investigadores é muitas vezes condicionada pela disponibilidade de dados empíricos. Nalguns países é possível recorrer ao registo dos grupos de interesse (ao nível nacional ou local), disponibilizando assim dados sistemáticos em relação ao universo de organizações que se mobilizam na arena institucional. Esta estratégia é problemática não só porque, em muitos casos, é voluntária e vários atores coletivos relevantes permanecem de fora desse registo, mas também porque inclui muitas vezes qualquer tipo de associações, não se limitando aos grupos de interesse. Por estas razões, uma estratégia alternativa tem-se focado nos grupos que participam no trabalho das comissões parlamentares ou em conselhos consultivos, no sentido de mapear o universo dos grupos que se mobilizam em determinada arena.

No caso português, não existem estudos empíricos sistemáticos que analisem a população dos grupos de interesse. Alguns autores têm utilizado o conceito de sociedade civil — entendida como um conjunto de organizações que fazem parte do espaço público, mas fora do Estado e distinguindo-se da esfera privada (ver Bernhard *et al.* 2017) — para analisar a evolução de vários tipos de associações e o impacto sobre o sistema político (cf. Bermeo 2000; Vázquez 2010; Fernandes 2015)<sup>10</sup>.

Um dos projetos mais relevantes sobre a sociedade civil baseia-se nos dados recolhidos por Tavares de Almeida *et al.* (2012) sobre o universo associativo no Portugal democrático (1974–2010). Analisando a evolução longitudinal do associativismo em Portugal, estes autores evidenciam como o caso português apresenta um nível de participação associativa — medido através do número de organizações criadas ao longo do tempo — superior ao das democracias do Leste da Europa, embora refutem também a existência de um padrão no Sul europeu. De facto, os níveis de mobilização em Portugal são superiores aos do caso espanhol, que experimentou uma transição democrática no mesmo período.

Os resultados desta investigação sugerem que o contexto democrático pós-revolução do 25 de Abril favoreceu o desenvolvimento associativo, verificando-se uma expansão considerável nas primeiras duas décadas da democracia. Esta tendência não deve surpreender, pois o estabelecimento das regras democráticas incentiva a consolidação e a expansão das organizações da sociedade civil, como demonstram também os casos das novas democracias do Leste da Europa (Rozbicka *et al.* 2021).

No entanto, observam-se padrões distintos em termos de evolução das associações (Branco *et al.* 2012; Fernandes 2014). No caso de sindicatos, cooperativas ou associações mutualistas, houve uma rápida expansão na primeira década após a revolução, começando depois um declínio constante e gradual. Por outro lado, as associações económicas do capital, assim como as associações políticas, continuaram a expandir-se até ao século XXI. Foi também neste período que se deu uma expansão das associações baseadas em valores «pós-materialistas», como as associações ambientalistas, científicas/educativas, de juventude e o universo das ONG ligadas ao desenvolvimento e à cooperação. Há, finalmente, um grupo residual de associações (de reformados, de vizinhos, de desenvolvimento social e do território) que se consolidou até aos anos 90 e que de seguida mostrou um período de estabilidade.

Ou seja, depois do 25 de Abril surgiu em Portugal uma grande variedade de associações e movimentos. O processo de revolução social que caracterizou a transição democrática foi um fator determinante nas características que a sociedade civil organizada assumiu no novo regime (Fishman 2011; Fernandes 2014, 2015). A mobilização cívica fortaleceu as associações dentro do sistema político português e contribuiu para reconhecer o seu importante papel na esfera institucional. Em suma, as grandes transformações nas estruturas sociais e políticas que ocorreram no período revolucionário em Portugal conduziram a uma sociedade civil mais articulada com o Estado, mais densa e robusta. Estes resultados contrariam os estudos baseados em inquéritos que sublinham a apatia e o fraco nível de participação dos cidadãos portugueses em associações da sociedade civil (por exemplo, Viegas 2004; Viegas *et al.* 2010a; Viegas *et al.* 2010b). No entanto, convém notar que a operacionalização do nível

de associativismo não é diretamente comparável, e que os períodos históricos abordados são parcialmente distintos, pelo que os resultados não são necessariamente contraditórios. Este aspeto será aprofundado no próximo capítulo.

O principal problema desta abordagem é que inclui, dentro do universo associativo, organizações que não satisfazem os requisitos normalmente associados à definição de grupos de interesse evocados no capítulo anterior. Isto porque a noção de sociedade civil é mais abrangente e pode incluir atores que privilegiam ou permanecem na esfera social, sem se mobilizarem na arena institucional e política.

Um dos métodos utilizados para identificar a população dos grupos de interesse baseia-se na realização de inquéritos e procede através da recolha de dados de todas as organizações para, sucessivamente, compilar uma lista tão exaustiva e completa quanto possível. Esta abordagem — designada como *organization-centred sampling* — foi utilizada no âmbito do projeto «Da Representação à Legitimação: Partidos e Grupos de Interesse na Europa do Sul»<sup>11</sup>, com o objetivo de fazer um levantamento dos grupos de interesse ativos em Portugal. Dada a inexistência de uma lista ou de um diretório oficial que contenha de forma integral todas as organizações-alvo, foram utilizadas múltiplas fontes para recolher e cruzar dados sobre diferentes organizações de interesse. Neste sentido, consultaram-se o Ficheiro Central de Pessoas Coletivas (pedido ao Instituto dos Registos e Notariado), a lista de entidades públicas da Presidência do Conselho de Ministros, o Registo Nacional do Associativismo Jovem do Portal da Juventude, a lista de fundações do Instituto dos Registos e Notariado,

o Registo Nacional de Organizações não Governamentais de Ambiente e Equiparadas da Agência Portuguesa do Ambiente, bem como a listagem das Sociedades de Agricultura de Grupo da Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Além disso, consultaram-se também as listas das associações-membros de confederações sindicais e patronais, nomeadamente da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), da União Geral de Trabalhadores (UGT), da União de Sindicatos Independentes (USI), da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), da Confederação do Turismo Português (CTP), da Confederação das Micro, Pequenas e Médias Empresas (CPPME), assim como da Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário (CPCI).

De igual modo, consideraram-se os dados sobre grupos de interesse portugueses incluídos no European Transparency Register (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>), nos Contactos de ONG Portuguesas da Fundação Calouste Gulbenkian e na Base de Dados de Associações Profissionais compilada pelo CIES-IUL no âmbito do projeto «Profissões em Portugal», coordenado por João Freire (2004). Finalmente, foram incorporados na lista final todos os grupos de interesse que participaram em comissões parlamentares da Assembleia da República no período 2002–2015. Pesquisas *online* e em fontes de imprensa, para além da revisão da literatura académica sobre o tema, serviram para adicionar eventuais grupos de interesse ausentes da base de dados.

Perante a extensa lista obtida, procedemos à recolha dos respetivos dados de contacto quando em falta e à eliminação de grupos de interesse repetidos ou cujos dados de contacto fossem impossíveis de encontrar e/ou cujos *websites* não se encontrassem em funcionamento (presumindo que estes casos corresponderiam a organizações atualmente inativas). Concluído este processo, deparámo-nos com uma lista de 1181 grupos de interesse (cf. tabela 2.1). Note-se que a dimensão da população de grupos de interesse está em linha com as estimativas da população de outros países de dimensões médias, baseadas em procedimentos semelhantes de amostragem (cf. [www.cigsurvey.eu](http://www.cigsurvey.eu)).

**Tabela 2.1** População dos grupos de interesse em Portugal segundo a técnica do inquérito

Tipo de grupo	Amostra	
	N	%
Associação empresarial	319	27
Associação/ordem profissional	302	26
Organização cívica	337	29
Sindicato	206	17
Outro	17	1
<b>Total</b>	<b>1181</b>	<b>100</b>

Fonte: Lisi *et al.* (2018).

Embora não seja possível, através desta metodologia, analisar a evolução da população dos grupos de interesse em Portugal ao longo do tempo, é importante destacar alguns aspetos interessantes.

O primeiro é que, em linha com outros estudos internacionais, os grupos económicos constituem uma parte consistente da população dos grupos de interesse. No entanto, as associações de identidade ou de causa também representam uma parte importante do universo associativo. Note-se que a categoria «organização cívica» não inclui as associações do terceiro setor que não estão presentes na esfera política, enquanto não cumprem um dos traços essenciais da definição de grupo de interesse (isto é, utilizar recursos da organização para influenciar as políticas públicas). Deste ponto de vista, é possível afirmar que o panorama geral da população dos grupos de interesse é bastante diversificado e denso. Esta consideração é patente sobretudo quando consideramos a mobilização dos grupos portugueses na arena europeia, como evidenciado nas secções anteriores. Finalmente, é interessante notar a discrepância entre a população dos grupos na arena nacional e na arena supranacional. Tendo em consideração o registo de transparência criado junto das instituições europeias<sup>12</sup>, é possível verificar que a componente principal se baseia nas ONG, que constituem 26% das organizações inscritas no período 2008–2021 (num total de 174 organizações). A segunda categoria mais importante é constituída por entidades económicas, com uma percentagem substancialmente parecida (44 organizações, correspondente a 25% do total), enquanto as associações profissionais correspondem a cerca de 10%. Finalmente, um quarto de organizações refere-se a empresas ou multinacionais e registam-se apenas oito agências de lóbi ou relações públicas.

## Capítulo 3

# Associativismo, participação política e atitudes cívicas: uma radiografia da relação dos cidadãos com os grupos de interesse em Portugal

Sofia Serra-Silva e Rui Oliveira

### 3.1. Introdução

Qual é a relação dos cidadãos portugueses com os grupos de interesse que constituem o tecido social português? Esta é a principal questão a que procuramos responder empiricamente ao longo deste capítulo. Mobilizando uma das abordagens próprias da ciência política — inquérito de opinião —, retrata-se a relação dos cidadãos portugueses com os grupos de interesse na sociedade portuguesa, por meio da análise de diferentes dimensões: envolvimento associativo e participação política, e as opiniões e avaliações dos Portugueses face às associações voluntárias da sociedade civil, aprofundando assim o debate sobre a representação política e o desempenho dos grupos de interesse.

Este estudo é original sob três pontos de vista. Primeiro, trata-se de um estudo que permite aferir o envolvimento associativo dos cidadãos em grande detalhe, diferenciando o envolvimento por tipos distintos de associações (sindicatos, ordens profissionais, clubes ou associações desportivas, etc.). Segundo, desenhou-se especificamente

um inquérito para captar opiniões dos cidadãos sobre o papel dos grupos de interesse na sociedade e no sistema político em Portugal; desta forma, os dados recolhidos examinam um tema ainda pouco explorado, em particular a legitimidade atribuída pelos cidadãos aos grupos de interesse, os padrões de participação nas organizações de interesse e a ligação entre a sociedade civil e os atores institucionais. Terceiro, procura-se colmatar um desequilíbrio, já identificado na ciência política, que reside na concentração de estudos focados na caracterização e na análise ao «lado da oferta», ou seja, a capacidade de estas organizações conquistarem apoio, e menos ao «lado da procura», isto é, o que os cidadãos solicitam a estes atores e qual o seu grau de satisfação com o que estes oferecem (Cabral e Salgado, 2018). Só mais recentemente se tem assistido a uma crescente proliferação de estudos dos grupos de interesse, focados no «lado da oferta» (cf. Beyers *et al.* 2008) — inclusive, ainda que em menor grau, sobre o caso português (Lisi 2019; Rego *et al.* 2016).

Procurando complementar os estudos recentes que descrevem as dinâmicas próprias do «lado da oferta», o presente capítulo pretende focar-se no «lado da procura» e descrever as atitudes e as opiniões dos Portugueses quanto às organizações que constituem o tecido social e que se apresentam, cada vez mais, como fundamentais nos processos de interação com o poder político. Em que medida os Portugueses participam nas associações voluntárias? Em que medida essa participação tem mudado ao longo do tempo? E em comparação com outros países? E de que forma os cidadãos mais participativos e envolvidos civicamente possuem características diferenciadoras dos demais? Estas são as principais questões sobre as quais a primeira parte do capítulo se irá debruçar, reunindo evidências empíricas que permitam construir um retrato longitudinal, comparativo e explicativo do envolvimento associativo em Portugal.

A segunda parte do capítulo centra-se em questões como: de que forma se alinham os grupos com as preferências dos cidadãos? Que confiança depositam os cidadãos nos diferentes tipos de associações? E como avaliam a sua ação e o contributo dos grupos de interesse para a democracia? De que forma avaliam as suas estratégias de ação e as relações com as instituições que detêm poder decisório sobre as decisões políticas? Nesta parte empírica, a análise permite-nos acima de tudo construir um retrato completamente inovador das opiniões e das atitudes dos Portugueses sobre as associações voluntárias.

Pretendemos oferecer uma dupla contribuição. Num primeiro plano, procuramos dar um primeiro passo e integrar o estudo da relação cidadãos-grupos de interesse na crescente onda que envolve esta área de investigação em Portugal. Num segundo plano, e porventura de

forma mais relevante, este apresenta-se como um trabalho inédito em Portugal, ao fazer uma radiografia extensa da relação dos Portugueses com os grupos de interesse.

O capítulo terá a seguinte estrutura. Na próxima secção apresentaremos os objetivos, o desenho metodológico do inquérito, bem como os dados e as fontes utilizados. Na secção seguinte, faremos uma radiografia extensiva do envolvimento associativo e da participação política, colocando o caso português em perspetiva comparada e longitudinal. Esta análise explorará ainda as determinantes do envolvimento associativo. De seguida, na quarta secção, olharemos para as opiniões e as avaliações dos cidadãos sobre diversos aspetos, por exemplo, as estratégias de mobilização dos grupos de interesse e o seu papel e contributo para a democracia portuguesa. Por fim, as conclusões permitirão fazer um balanço dos resultados encontrados à luz do caso português e lançar pistas para investigação futura.

### 3.2. Objetivos, dados e metodologia

O objetivo principal deste trabalho é retratar e descrever a relação dos cidadãos portugueses com os grupos de interesse na sociedade portuguesa, aprofundando assim o debate sobre a representação política e o desempenho dos grupos de interesse.

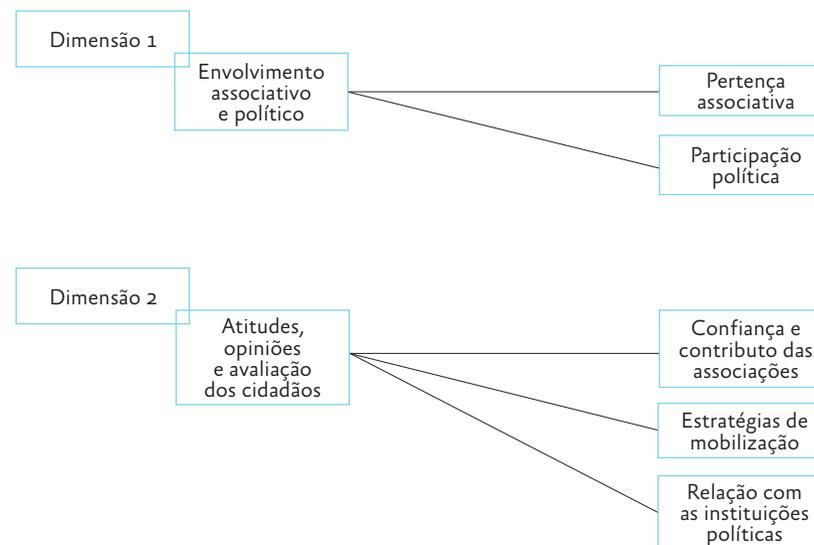
Foi com base neste objetivo que definimos as dimensões de análise. Na figura 3.1 estão representadas duas dimensões analíticas que iremos considerar (e as suas respetivas subdimensões): por um lado, o *envolvimento associativo e participação política* dos respondentes e, por outro, as *atitudes, avaliações e opiniões dos respondentes sobre as associações* que fazem parte da sociedade civil em Portugal.

Na primeira dimensão, interessa-nos a) mapear as dinâmicas de envolvimento cívico, i.e. compreender em que medida os respondentes participam num conjunto alargado de associações, tais como as associações de integração social (e.g. clubes ou associações desportivas), as associações de defesa de interesses de grupo (e.g. partidos políticos) e as associações que expressam os novos movimentos sociais (e.g. associações ambientalistas); e b) mapear e analisar descritivamente a participação política em Portugal, olhando para diferentes modalidades de participação, tais como a assinatura de petições ou a participação em manifestações.

Acrescentam-se ainda mais dois objetivos complementares: analisar o caso português, nestas duas subdimensões, quer em perspetiva comparada com outros países europeus, quer em perspetiva longitudinal, recorrendo a outros estudos nacionais e internacionais. Este exercício comparativo e longitudinal não é, infelizmente, possível de executar para a segunda dimensão analítica desta pesquisa, dada a inexistência de dados equivalentes de nível individual que deem conta das atitudes dos indivíduos sobre grupos e associações da sociedade civil. Esta limitação reflete a natureza inovadora e crucial desta pesquisa e do inquérito aplicado, que não se foca exclusivamente nas dimensões tradicionais estudadas anteriormente (envolvimento associativo e participação política), caracterizando-se por um âmbito mais geral e completo que permite refletir pela primeira vez sobre questões essenciais da relação dos cidadãos portugueses com a sociedade civil.

Na segunda dimensão procuramos mapear as *atitudes, opiniões e avaliações* que os respondentes fazem dos diferentes tipos de associações que constituem a sociedade civil. Esta dimensão analítica permite analisar vários elementos, nomeadamente a) a confiança que os respondentes depositam nas associações e a avaliação que fazem do contributo e do papel destas organizações no sistema político; b) as suas opiniões sobre a atuação de diferentes organizações e a forma como avaliam as estratégias de mobilização que estas têm à sua disposição para influenciar a tomada de decisão; e c) a relação entre as associações e diferentes instituições políticas.

Figura 3.1 Esquema analítico das dimensões em análise



Os dados utilizados no capítulo baseiam-se em dados de inquérito recolhidos no âmbito do projeto «Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português» (GRIP), financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS). Foi aplicado um inquérito *online* através da empresa NetQuest, cujo trabalho de campo realizou-se entre 31 de dezembro de 2020 e 11 de janeiro de 2021. Recolheram-se 1516 respostas a este inquérito *online* junto de inquiridos com 18 ou mais anos. A seleção da amostra foi realizada por quotas e teve em conta variáveis sociodemográficas, como a região, o género e a idade dos participantes, de modo a construir uma amostra representativa das características da população portuguesa. A amostra compreende cerca de 52% de respondentes do sexo feminino e 48% do sexo masculino. É bastante equilibrada entre as diferentes faixas etárias: 12% têm entre 18 e 24 anos, 13% têm entre 25 e 34, 17% encontram-se na faixa etária dos 35 aos 44 anos, outros 17% dos respondentes situam-se entre os 45 e os 54 anos, e cerca de 25% possuem mais de 65 anos. Igualmente, a amostra encontra-se equilibrada do ponto de vista geográfico, pese embora a prevalência de Lisboa (28%) e do norte do país (37%). No apêndice, as tabelas 1, 2 e 3 demonstram em maior detalhe algumas das principais características da amostra recolhida neste inquérito *online*.

O inquérito é inovador na medida em que é o primeiro inquérito a uma amostra representativa da população que procura conhecer em profundidade a relação dos cidadãos com os grupos de interesse em Portugal. O inquérito foi idealizado pela equipa de investigação do projeto GRIP, sempre em diálogo com outros estudos consultados, tais como as várias vagas do *Estudo Eleitoral Português*<sup>13</sup>, os projetos sobre a qualidade da democracia em Portugal<sup>14</sup>, o PARTIREP<sup>15</sup> e o

RELEPAGI<sup>16</sup>, para nomear alguns. Outro aspeto inovador do inquérito é a componente experimental: realizaram-se três experiências. A primeira procurava perceber os fatores que influenciam a participação nas organizações de interesse. A amostra foi dividida aleatoriamente em três grupos que recebiam uma lista de controlo, o tratamento politização e o tratamento eficácia. A segunda experiência mediu a importância das organizações de interesse no funcionamento do sistema político através de uma experiência por meio de notícias. O grupo de controlo e o grupo de tratamento leram uma notícia idêntica, mas no grupo que recebeu o tratamento a ação desenvolvida pelo grupo de interesse foi manipulada. E a terceira mediu até que ponto ter informação sobre a importância dos grupos de interesse influencia a avaliação que os inquiridos fazem sobre a importância dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão política e se essa importância varia consoante o tipo de grupo de interesse. Para tal, o grupo de controlo não recebeu nenhuma informação sobre a importância do grupo na medida política e o grupo de tratamento recebeu informação sobre o impacto das associações de consumidores no processo político. Contudo, após a análise dos dados das experiências, não se encontraram diferenças entre o grupo de controlo e os tratamentos, pelo que os resultados das mesmas não serão apresentados neste capítulo.

Adicionalmente, recorreu-se também a dados de nível individual secundários, de âmbito internacional, como o *European Social Survey* e o *European Values Study*, para concretizar sempre que possível a comparação do caso português com outros casos, assim como a dados, também de nível individual, recolhidos no âmbito de projetos nacionais realizados no passado a fim de concretizar a análise longitudinal.

### 3.3. Envolvimento associativo e participação política em Portugal

Uma constatação frequente na literatura é a de que os níveis de envolvimento associativo dos cidadãos portugueses são consideravelmente baixos (por exemplo, Viegas e Santos, 2009). Por outras palavras, a percentagem da população que se encontra filiada em algum tipo de associação é, por norma, bastante reduzida. A tabela 3.1 revela, contudo, outra imagem: metade dos inquiridos está filiada em pelo menos uma das associações consideradas. Do universo daqueles que participam em algum tipo de associação, a esmagadora maioria (68,4%) participa em apenas uma associação, sendo poucos aqueles que relataram estar envolvidos em duas associações (18,5%) e menos ainda aqueles que participam em três ou mais associações (7,6% e 5,5%, respetivamente).

Dado o leque diversificado de associações incluídas, como organizações de pais, sindicatos ou confrarias, talvez a imagem veiculada por estes dados, a de que um em cada dois inquiridos diz ser membro de uma associação, seja demasiado otimista quando comparada com outras evidências empíricas que normalmente retratam os cidadãos portugueses como «democratas, descontentes e desafetos» (Magalhães 2004). Embora sejam problemáticas as comparações longitudinais, dada a diversidade de questões colocadas para o efeito, note-se que os dados disponíveis para Portugal, entre 1990 e 2006, do *European Values Study* e de projetos de investigação nacionais revelam um maior envolvimento dos cidadãos, com valores entre os 55% e os 70% de cidadãos que não têm qualquer tipo de pertença associativa (Viegas 2011).

Tabela 3.1 Pertença associativa por número de associações

<i>Participação vs. não-participação</i>	<i>N</i>		<i>Número de associações a que pertence</i>		
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	
Não participa em nenhuma associação	753	49,7	Apenas uma	522	68,4
Pelo menos uma associação	763	50,3	Dois associações	141	18,5
<b>Total</b>	<b>1516</b>	<b>100</b>	Três associações	58	7,6
			Mais de três associações	42	5,5
			<b>Total</b>	<b>763</b>	<b>100</b>

Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Do leque de 18 modalidades associativas consideradas no inquérito, recorreremos agora a tipologias clássicas, como a de Wessel (1997) e a de Van Deth e Kreuter (1998), que distinguem três grandes tipos de associações: associações de integração social, associações de defesa de interesses de grupo e associações que expressam os novos movimentos sociais. As associações de integração social englobam as associações de solidariedade social, religiosas, culturais, entre outras, cuja função predominante é de integração social. Isto não significa que estas associações não desempenhem outras funções, mas é a sua dimensão cívica de integração que se revela mais importante. As associações de defesa de interesses de grupo, como os sindicatos e as ordens profissionais, têm uma função institucional de defesa de interesses laborais, mas também contribuem para o debate na esfera pública. Por fim, as associações que expressam os novos movimentos sociais, como as associações de defesa do ambiente, contribuem para o debate público e para a formação da opinião sobre matérias socialmente

relevantes. Olhar para as várias modalidades associativas agregadas numa tipologia permite-nos distinguir as associações pelo seu contributo fundamental: integração social, representação de interesses ou contribuição para o debate na esfera pública.

A tabela 3.2 apresenta a percentagem de indivíduos que, na nossa amostra, indicam pertencer ou não a organizações da sociedade civil, por tipo de organização. Destaca-se, em particular, a pertença aos clubes ou às associações desportivas (13%) e aos sindicatos (10%) — ambos mobilizam o conjunto mais significativo de inquiridos, mas trata-se de modalidades associativas com contributos diferentes.

Os dados do inquérito corroboram, assim, a prevalência do «associativismo desportivo» em Portugal já destacado em estudos anteriores (Ferreira 2008; Viegas e Santos 2009), embora os mesmos estudos indiquem que estas associações que prestam «serviços» a uma comunidade, como as desportivas, se revelam menos eficazes na promoção do sentido das responsabilidades e das obrigações coletivas. Isto porque, entre outras razões, o membro da associação desportiva «[se revê] mais numa posição de “cliente” do que na de associado “ativo”, reflexo deste tipo de associativismo» (Ferreira 2008: 11). Quanto à pertença a sindicatos, apenas 10% da amostra dizem pertencer atualmente a um sindicato. Também a leitura dos dados do mais recente *Estudo Eleitoral Português (2019)* corrobora a baixa adesão aos sindicatos, em que apenas 5% dos inquiridos relataram estar sindicalizados.

**Tabela 3.2** Percentagem de indivíduos que relatam pertença a organizações, por tipo de organização

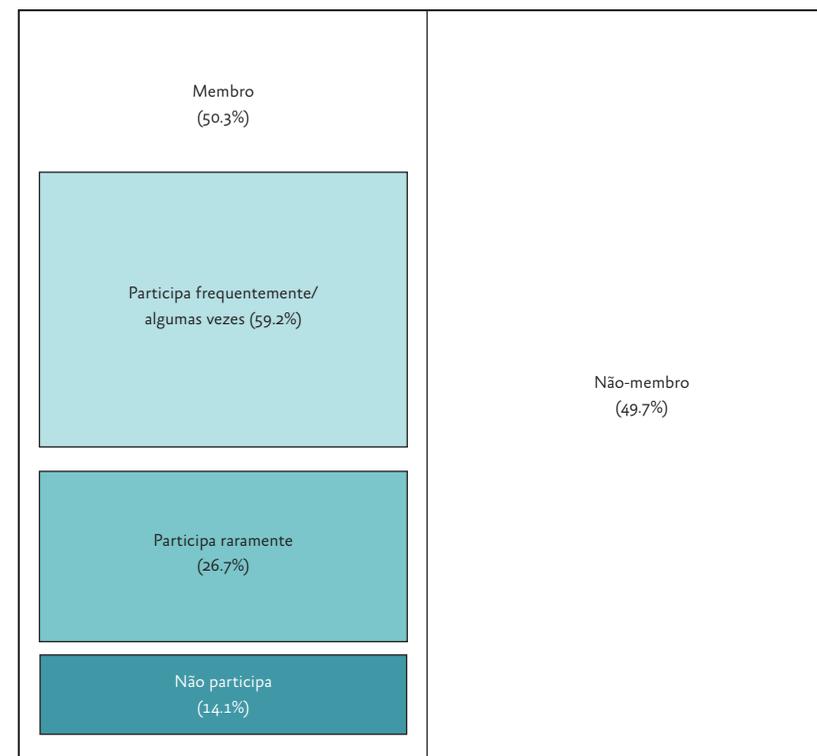
<i>Associações de integração social</i>		
	<i>Sim</i>	<i>Não</i>
Clubes ou associações desportivas	12,7	87,3
Associações locais	8,0	92,0
Organizações de solidariedade social	5,1	94,9
Organizações religiosas ou ligadas à igreja	5,0	95,0
Organizações de pais	4,6	95,4
Grupos sociais de jovens, mulheres ou idosos	3,3	96,7
Confrarias	1,9	98,1
<i>Associações de interesses de grupo</i>		
Sindicatos	10,4	89,6
Associações/ordens profissionais	7,0	93,0
Partidos ou grupos políticos	4,6	95,4
Associações académicas	2,5	97,5
Associações empresariais	2,5	97,5
Organizações de agricultores	0,6	99,4
<i>Associações que expressam novos movimentos sociais</i>		
Associações ambientalistas	1,9	98,1
Organizações feministas	0,6	99,4
<i>Outros</i>		
Grupos educacionais, artísticos ou culturais	3,8	96,2
Associações técnicas	0,6	99,4

Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: pergunta «Pertence a alguma das seguintes organizações?»

Embora o modelo de envolvimento associativo no nosso país se caracterize pelo reduzido número de participantes, é simultaneamente caracterizado pela alta intensidade de participação (Viegas 2004; Viegas e Santos 2009). A intensidade de participação é normalmente medida através de indicadores como a participação nas atividades, o trabalho voluntário ou a entrega de donativos, por exemplo. Uma melhor compreensão desta dimensão da participação associativa implicaria olhar para um conjunto de indicadores que não se encontram disponíveis no nosso estudo. Apenas dispomos de informações relativas à participação dos inquiridos nas reuniões ou nas atividades das associações de que fazem parte, o que nos fornece uma imagem parcial, ainda que relevante, da intensidade de participação. Nomeadamente, cerca de 59% dos indivíduos relatam participar algumas vezes ou frequentemente, enquanto 41% revelam nunca ou raramente participar nas atividades e nas reuniões das associações a que pertencem (figura 3.2). Não obstante, estes dados corroboram a tendência encontrada em estudos anteriores de que o modelo associativo no nosso país se caracteriza simultaneamente pelo reduzido número de participantes e pela alta intensidade de participação. Por exemplo, também Morales e Geurts (2007) encontraram valores semelhantes: na altura, o ano de 2007, cerca de 58% dos cidadãos portugueses que faziam parte de uma associação estavam «ativamente envolvidos» nas mesmas, ou seja, participavam nas atividades para além de formalmente serem membros.

Figura 3.2 Pertença associativa e envolvimento associativo



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Até ao momento, este capítulo tem-se debruçado sobre o associativismo em Portugal respondendo sobretudo a questões que se prendem com a pertença associativa dos cidadãos a diferentes tipos e modalidades de associações. Agora procura-se olhar para a dimensão da *participação política*, compreendida nesta pesquisa como todas as atividades dos cidadãos direcionadas para influenciar a escolha dos

governantes e as suas decisões (bem como das grandes corporações e organizações com poder económico e social), as atividades de protesto e o contacto com instituições de representação política e não política. Este é um entendimento relativamente abrangente do conceito de participação política, que desde a década de 1970 deixou de considerar exclusivamente a participação eleitoral como forma primordial de participação política, e alargou-se de modo a incluir novas formas de participação, como os protestos (Verba e Nie 1972).

Inspirados pelas múltiplas tipologias de participação política (Verba *et al.* 1978; Milbrath e Goel 1982; Montero e Torcal 1994; Cruz 1995: 337–346; Brady 1999; Teorell *et al.* 2007), muitas delas aplicadas com sucesso ao estudo do caso português (Viegas e Faria 2007; Viegas *et al.* 2010), procurámos conhecer em que medida, nos 12 meses anteriores à realização do inquérito, os respondentes participaram na esfera política. Note-se que este não é, contudo, um exercício exaustivo de todas as formas participativas existentes. Aliás, a identificação do que é ou não participação política não é simples nem incontroversa, e existem outras formas de participação que não foram consideradas na bateria de indicadores neste inquérito («colar cartazes ou distribuir folhetos» ou «escrever uma carta para um jornal»). Ademais, a presente análise exclui um importante modo de participação, o voto. Ao contrário do que acontece com os diferentes modos e formas de participação política, representados na tabela 3.2, a participação e a abstenção eleitoral têm sido amplamente estudadas no caso português (Cancela e Vicente 2019). Para além disso, esta pesquisa concentra-se sobretudo no papel das organizações de interesse e na relação estabelecida com os cidadãos, e, nesse âmbito, interessa-nos muito

mais compreender em que medida os cidadãos recorrem a canais de participação política alternativos ao voto.

Dados das últimas décadas mostram que a participação política nas diferentes modalidades é globalmente baixa em Portugal (Teorell *et al.* 2007; Viegas e Faria 2009). Os dados compilados na tabela 3.3, referentes ao ano de 2020, parecem desafiar esse retrato mais pessimista. Embora em algumas modalidades de participação os valores sejam, de facto, baixos, como a participação em manifestações (7,5%) e a colaboração com um partido político (6,9%), nas restantes modalidades o panorama é diferente.

Mais uma vez salientam-se as diferenças acentuadas entre modalidades, isto é, há claramente formas de participação que são mais atrativas do que outras. Contudo, quando comparamos formas de participação política, é necessário sublinhar que cada uma destas formas exige diferentes recursos (financeiros, educacionais e temporais) que não estão distribuídos de forma igual na sociedade (Brady *et al.* 1995; Beetham 2002; Landman 2008). Ademais, dado o período de análise a que remontam estes dados (dezembro de 2020), não conseguimos saber em que medida estas diferenças retratam distinções substantivas nas preferências de participação política dos Portugueses ou se retratam os condicionalismos existentes ao longo do ano de 2020, marcado pela pandemia, por confinamentos e por restrições à circulação, que possivelmente afetaram as oportunidades e os custos de participação.

No leque de formas de participação mais populares, destaca-se a assinatura de petições em campanhas. É, de longe, a forma de

participação mais popular entre os inquiridos, dado que quase metade (43,8%) da amostra revela ter assinado uma ou mais petições nos 12 meses anteriores. Este destaque poderá ser naturalmente fruto das últimas duas décadas, nomeadamente das diversas tentativas de revitalização do direito de petição na Assembleia da República (Tibúrcio 2015). Para além disso, dados do Barómetro da Qualidade da Democracia de 2013 revelam que os cidadãos portugueses avaliam positivamente a eficácia desta ferramenta participativa (Lisi *et al.* 2013).

No leque de formas de participação menos frequentes entre os inquiridos em 2020, encontram-se: colaborar com um partido político (6,9%), dar dinheiro a um grupo ou a uma organização política (7,1%) e participar em manifestações autorizadas (7,5%). O caso concreto da participação em manifestações parece, antes de mais, resultar da situação atípica vivida em 2020, que limitou, em certa medida, o direito de manifestação consagrado na Constituição da República Portuguesa no quadro dos estados de emergência e de calamidade instituídos ao longo do ano<sup>47</sup>. A análise longitudinal que se seguirá permitirá aferir se estamos perante um padrão contínuo ao longo do tempo ou se evidencia uma particularidade do ano de 2020.

**Tabela 3.3** Percentagem de indivíduos que relatam participação política nos 12 meses anteriores, por modalidade

	Sim	Não
Assinar uma petição numa campanha de recolha de assinaturas	43,8%	56,2%
Colaborar com alguma outra organização ou associação	26,8%	73,2%
Contactar um político ou uma autoridade ou funcionário estatal ou local	19,6%	80,4%
Boicotar ou deixar de utilizar certos produtos por razões sociais ou políticas	16,7%	83,3%
Participar em manifestações autorizadas	7,5%	92,5%
Dar dinheiro a um grupo ou a uma organização política	7,1%	92,9%
Colaborar com um partido político	6,9%	93,1%
Participar em atividades ilegais de protesto	2,5%	97,5%

Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

### 3.3.1 Portugal em perspetiva longitudinal

Em resposta ao segundo objetivo da pesquisa, nesta secção vamos analisar em particular as duas dimensões anteriores (associativismo e participação política em Portugal por modalidade) numa perspetiva longitudinal, de forma a detetar eventuais alterações quer nas dinâmicas associativas quer nos padrões participativos. Devido à disparidade de indicadores contemplados nos vários projetos no passado, apenas é possível uma análise focada em alguns tipos de organizações e modalidades de participação política para dois momentos, 1999/2001 e 2008, e com as devidas limitações e cautelas necessárias face à limitação dos dados e o uso de diferentes fontes.

Relativamente à pertença a organizações da sociedade civil ao longo do tempo, pouco podemos dizer, visto não haver uma continuidade de dados; só se revela possível uma análise focada em alguns tipos de organizações. A tabela 3.4 agrega as fontes de dados existentes para nos fornecer uma imagem longitudinal. Comparando os dados ao longo de quase 20 anos, verifica-se uma tendência para o aumento da pertença associativa na generalidade das associações, excluindo-se as organizações religiosas, que registam um ligeiro decréscimo entre 2001 e 2020. Esta exceção poderá ser explicada pela maior laicização da sociedade portuguesa, também registada noutros contextos (Viegas e Santos 2009). Outro dado digno de nota é, por um lado, a tendência geral de decréscimo que se verificou entre 2001 e 2008 e, por outro, a tendência de aumento face a 2020, quer o ponto de partida seja 2008 ou 2001, exceto no caso das organizações religiosas<sup>18</sup>.

**Tabela 3.4** Evolução da pertença associativa por modalidades de associações em Portugal, 2001–2020 (%)

	2001	2008	2020	Evolução
Organizações religiosas ou ligadas à Igreja	8,9%	1,8%	5,0%	8,9% → 5,0%
Organizações de solidariedade social	4,0%	4,0%	5,1%	4,0% → 5,1%
Associações/ordens profissionais	1,3%	2,5%	7,0%	1,3% → 7,0%
Sindicatos	5,4%	4,4%	10,4%	5,4% → 10,4%
Clubes ou associações desportivas	11,9%	4,1%	12,7%	11,9% → 12,7%

Fontes: os dados de 2001 são provenientes do projeto Citizenship Involvement and Democracy (2001). Os dados de 2008 são provenientes do projeto «Inquérito à População Portuguesa — Base de Dados, 2008», in Freire, Viegas e Seiceira (2009). Os dados de 2020 baseiam-se no inquérito de opinião GRIP.v

Iremos agora debruçar-nos sobre a evolução da participação política em Portugal no mesmo período da análise realizada anteriormente. Contudo, este não é um exame isento de limitações. Primeiro, como revela a tabela 3.5, há indicadores para os quais carecemos de dados comparativos. Segundo, mesmo quando os indicadores são análogos e comuns aos projetos analisados, a pergunta que remete para as modalidades de participação tem uma formulação diferente: no caso do *European Values Study* (EVS) de 1999, tal como no Inquérito à População Portuguesa — Bases de Dados de 2008, pergunta-se aos indivíduos se realizaram essa modalidade de participação sem limite de tempo. Enquanto no nosso estudo (2020) e nos *European Social Surveys* (ESS) de 2002, 2010 e 2014 a pergunta foi circunscrita aos 12 meses anteriores.

O que ressalta num primeiro olhar da tabela 3.5 é que, de 1999 para 2020, aumentaram todas as formas de participação em Portugal, com exceção da participação em manifestações e em atividades ilegais de protesto. Dado o contexto pandémico vivido nos 12 meses anteriores à aplicação do inquérito em dezembro de 2020, estes dados devem ser analisados com alguma cautela. Por exemplo, no que diz respeito às manifestações, é natural que a participação dos respondentes nesta modalidade, que envolve proximidade com outros cidadãos, tenha sido consideravelmente menor do que nos anos anteriores, face aos períodos de confinamento e outras restrições em vigor ao longo do ano de 2020.

São ainda notórios os aumentos substanciais em certas modalidades, como contactar um político ou assinar uma petição. Apenas podemos especular, mas julgamos que tamanha diferença, em particular nestas modalidades, se deve ao advento das tecnologias de informação nas

últimas décadas e à sua proliferação junto quer da população quer das instituições públicas e políticas. Estas ferramentas, como a Internet e o correio eletrónico, vieram em grande medida simplificar a comunicação entre representantes e representados (Serra-Silva 2021), assim como o desenvolvimento do sistema eletrónico de petições contribuiu fortemente para simplificar o processo de assinatura de petições. Note-se que a literatura já tinha evidenciado o acréscimo significativo das modalidades de participação de protesto, incluindo a assinatura de petições, desde o ano de 2008 e sobretudo durante os anos da austeridade e da Troica (Viegas *et al.* 2015).

Observámos anteriormente que participar em manifestações se destacava negativamente entre as modalidades de participação menos utilizadas em 2020 (por apenas 7,5% dos inquiridos). Contudo, a análise longitudinal, presente na tabela 3.5, não esclarece totalmente em que medida esse valor é consequente das limitações existentes ao longo do ano de 2020 ou se é fruto de um padrão de baixo recurso a esta ferramenta como forma de participação política. Por um lado, tanto em 1999 como em 2008, cerca de 15% dos Portugueses participavam em manifestações; por outro, os dados do *European Social Survey* de 2002, 2010 e 2014 apontam para valores mais baixos (3 a 4%) e mais próximos dos do nosso estudo.

**Tabela 3.5** Evolução da participação política em Portugal, por modalidade 1999–2020

	1999	2002	2008	2010	2014	2020	Evolução
Contactar um político ou uma autoridade ou funcionário estatal ou local	7%	11,2%	5%	5%	11,2%	19,6%	7,0%
Colaborar com um partido político	–	3,9%	–	1,8%	3,9%	6,9%	3,9%
Colaborar com alguma outra organização ou associação	–	5,3%	–	4	5,3	26,8	5,3%
Assinar uma petição numa campanha de recolha de assinaturas	23%	6,8%	24%	5,8%	6,8%	43,8%	23,0%
Participar em manifestações autorizadas	15%	4,2%	14%	3%	4,3%	7,5%	15,0%
Boicotar ou deixar de utilizar certos produtos por razões sociais ou políticas	–	3,3%	6%	2,2%	3,2%	16,7%	3,3%
Dar dinheiro a um grupo ou organização política	–	3,6%	–	–	3,6%	7,1%	3,6%
Participar em atividades ilegais de protesto	4%	0,3%	2%	–	0,3%	2,5%	4,0%

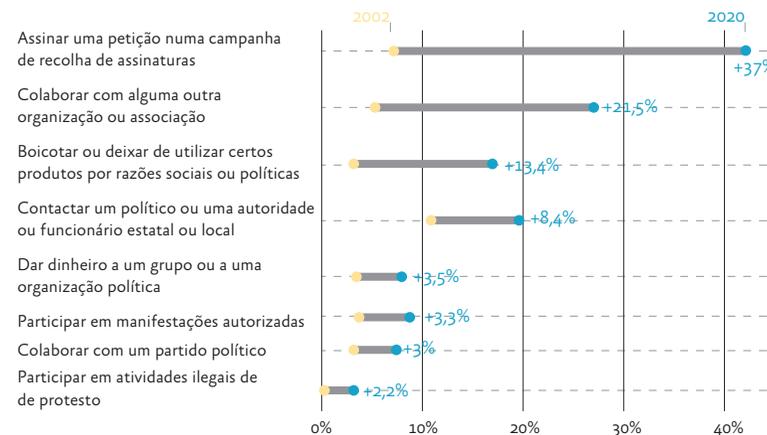
Fontes: os dados de 1999 são do EVS. Os dados referentes aos anos de 2002, 2010 e 2014 são do ESS. E os dados de 2008 provêm do projeto «Inquérito à População Portuguesa — Base de Dados, 2008», in Freire *et al.* (2009). Os dados de 2020 são do inquérito de opinião GRIP.

De modo a facilitar a leitura longitudinal, olhamos agora apenas para dois pontos temporais: 2002 e 2020. Estes inquéritos são inteiramente comparáveis, isto é, a pergunta dirigida aos inquiridos foi exatamente a mesma (circunscrevendo a ação da participação aos 12 meses anteriores). Pesem embora outras diferenças que caracterizam estes estudos (como o processo de amostragem), é possível comparar estes dados e compreender a evolução da participação política em Portugal num intervalo de quase 20 anos.

A figura 3.3 demonstra claramente uma evolução positiva em todos os instrumentos de participação entre 2002 e 2020. A maior evolução encontra-se na «assinatura de petições» (+ 37 pontos percentuais) e na «colaboração com organizações ou associações» (+ 22 pontos percentuais), enquanto «colaborar com um partido» (+ 3 pontos percentuais), «dar dinheiro a um grupo ou organização» (+ 3 pontos percentuais) e «participar em atividades ilegais de protesto» (+ 3 pontos percentuais) mantêm-se quase inalterados face aos valores obtidos no ano de 2002.

Os baixos níveis de participação nos instrumentos que remetem para grupos ou organizações políticas, seja por via da colaboração com um partido ou de donativos a grupos políticos, podem estar relacionados com a perceção de que os partidos tendem a instrumentalizar e a influenciar as dinâmicas de mobilização, aumentando a desconfiança em relação a estes instrumentos de participação (Lisi *et al.* 2013).

**Figura 3.3** Evolução da participação política em Portugal por modalidade: diferenças entre 2002 e 2020



Fontes: os dados referentes a 2002 são do ESS. Os dados de 2020 provêm do inquérito de opinião GRIP.

### 3.3.2 Portugal em perspetiva comparada

Em resposta ao terceiro objetivo desta secção, explora-se agora, descritiva e comparativamente, a pertença a organizações da sociedade social e, em segundo lugar, um conjunto de modalidades de participação. Mais uma vez, este exercício comparativo é crucial para posicionar a realidade portuguesa num contexto mais global e abrangente, mas importa salientar que é um exercício limitado por duas razões: não é exaustivo de todas as modalidades de participação política possíveis; a comparação está circunscrita a países europeus. Para este efeito, recorreremos a dados dos projetos internacionais *European Value Study* e *European Social Survey*. O primeiro permite aferir a pertença associativa em alguns tipos de associações, como clubes

desportivos, sindicatos ou partidos políticos. O segundo permite comparar a participação dos indivíduos em algumas modalidades, nomeadamente «assinar petições» ou «participar em manifestações». Em ambos os casos, foi possível comparar Portugal com 20 Estados-membros da União Europeia; por falta de dados, só ficaram excluídos da análise seis dos atuais 27 Estados-membros (Croácia, Malta, Finlândia, Grécia, Luxemburgo e Roménia)<sup>19</sup>.

Pesquisas anteriores já demonstraram que os níveis de envolvimento associativo variam muito entre os países, não só ao nível da pertença formal (Curtis *et al.* 1992, 2001; Wessels 1997; van Deth e Kreuter 1998; Morales 2001, 2002, 2004) como também ao nível da participação e do envolvimento nas atividades das associações (Morales e Geurts 2007). Na Europa, para além dos níveis de pertença dos cidadãos, também a participação dos mesmos nas associações varia substancialmente. É por isso expectável encontrar diferenças assinaláveis entre os casos considerados, mesmo estando a nossa análise restrita à pertença associativa por tipo de associações.

A tabela 3.6 apresenta a pertença associativa por tipo de associações num conjunto de 20 países europeus para além do caso português (dados entre 2017 e 2021). Quais os tipos de associações que atraem uma maior proporção da população na Europa? Será que o padrão encontrado em Portugal se mantém para a generalidade dos países europeus?

A resposta à primeira pergunta não é diferente de respostas passadas. De longe, o tipo de associação que mais atrai cidadãos são os clubes e as associações desportivas. Nos países escandinavos, como a

Dinamarca ou a Suécia, entre 30% e 40% da população adulta está envolvida neste tipo de organizações. Apenas em países como a Bulgária e Chipre encontramos valores baixos de envolvimento nestas associações. Também os sindicatos atraem grandes proporções de cidadãos, sobretudo na Dinamarca, onde metade da população se encontra sindicalizada. Respondendo à segunda pergunta, o modelo encontrado em Portugal é genericamente semelhante ao do restante contexto europeu, isto é, a prevalência da pertença associativa por alguns tipos de associações, como sindicatos e grupos desportivos, em detrimento de outros, é comum à maioria dos países europeus.

A conclusão acima leva-nos a afirmar que há tipos de associações que mobilizam mais cidadãos do que outras — um padrão transversal na Europa. Entre as associações que menos mobilizam, encontram-se os partidos políticos que não ultrapassam os 10%, as ordens profissionais e as associações ou grupos feministas. Note-se que, para além dos clubes ou das associações desportivas e dos sindicatos, também as organizações religiosas mobilizam, ainda que em menor grau, uma grande parte dos cidadãos europeus. Já Portugal encontra-se entre os países com uma menor expressão de mobilização entre estas associações, apenas superado por França (4,7%) e pela Bulgária (2,4%).

Outra característica do caso português, amplamente difundida na literatura, prende-se com a fraca participação em associações que expressam os novos movimentos sociais, como as associações ambientalistas (Viegas e Santos, 2009). Comparativamente com outros países europeus, nesta modalidade Portugal (1,9%) fica abaixo da média europeia (4,8%) e bastante distante de alguns países nórdicos, como a Dinamarca (12,5%) e os Países Baixos (23,8%).

A última grande conclusão é que os valores de Portugal, independentemente do tipo de associação, são genericamente inferiores aos valores da maioria dos países europeus. Mesmo quando olhamos para a pertença a clubes ou associações desportivas, categoria que mais mobiliza os inquiridos portugueses (12,7%), Portugal fica a meio da tabela no contexto europeu. Este padrão mantém-se para a pertença a sindicatos: os 10,4% dos respondentes

portugueses, que relataram estar sindicalizados, ficam muito distantes dos 50% de dinamarqueses ou dos 45% de suecos que admitem estar sindicalizados. Os maiores desníveis registados encontram-se na comparação de Portugal com os países nórdicos que possuem valores de envolvimento associativo muito superiores aos nacionais, como salientaram no passado outros estudos (Morales e Geurts 2007; Viegas *et al.* 2011).

**Tabela 3.6** Pertença associativa, por modalidade e país (%)

	Clubes ou associações desportivas	Grupos educacionais, artísticos ou culturais	Sindicatos	Partidos ou grupos políticos	Associações ambientalistas	Ordens profissionais	Organizações religiosas	Associações feministas/grupos de mulheres
PT	12,7	3,8	10,4	4,6	1,9	7	5	0,6
AT	19,7	11	14,5	9,2	2,9	6	21,9	4,7
BE	24,1	15,9	14,9	5,2	6,6	6,7	10,5	8,2
BG	5,5	5,5	9,3	5,9	3,8	4,2	2,4	1,2
CZ	23,3	11	12,7	4,3	6,7	6,6	7,6	3,4
DK	40,3	16,4	50,1	6,3	12,5	12,5	39,5	2,2
DE	28,1	10,2	16,7	5,6	4,2	7,2	17,4	4,8
EE	10,9	9,4	15,8	3,7	2,7	4,2	6,5	2,9
ES	6,6	5,5	4,3	2,3	1,4	3,3	7,8	1,2
FR	18,3	8,7	5,9	2,4	2,3	3,8	4,7	0,7
IE	24,9	9,8	10,9	4,4	2,3	6,4	23,1	5,6
IT	10	6,6	5,3	3,9	3,3	4,4	7,9	0,4
CY	4,9	4,6	4,5	6,7	0	3,6	5,5	2,8
LV	7,8	6,3	20,8	6,2	4,3	3,2	5,7	1
LT	6,7	5,5	11,7	4,1	2,1	2,3	6,3	1,5
HU	6,7	5,2	10,1	1,5	1,4	4,3	11,5	0,6
NL	45,8	29,1	18,8	8,5	23,8	13,2	31,6	6,5
PL	3,2	2,5	9,4	1,2	1,5	3,3	5,9	2,1
SI	20,4	12,7	15,2	3,6	1,7	8,7	13,1	2,2
SK	9,7	4,5	11,3	2,9	5,8	3,7	11,5	4,5
SE	32	16,9	45,4	9,3	10,6	10,7	26,1	2,7

Fonte: dados para os países europeus provenientes do *European Values Study* (2017–2021).

Falta agora compreender em que medida a participação, nas suas diferentes modalidades, varia entre os países europeus e qual a posição relativa de Portugal nesta dimensão. Para esta análise, dadas as limitações já elencadas, é possível comparar quatro canais diferentes de participação política: contactar um político (estatal ou local), assinar uma petição, participar em manifestações autorizadas e boicotar ou deixar de utilizar certos produtos. Cada uma destas modalidades possíveis representa, na tipologia de Teorell *et al.* (2007), um modo de participação: «contactar» (contactar um político), «atividade de protesto» (participar em manifestações) e «participação do consumidor» (boicotar produtos e assinar petições). Note-se que na tipologia dos autores há ainda dois outros modos de participação, «atividade partidária» e «votar», e cada modo de participação é operacionalizado por vários indicadores, e não apenas por um, como neste caso. Apresentados os canais de participação política possíveis de comparar, resta-nos questionar: em que medida existe um padrão comum de participação política na Europa? Há formas de participação mais comuns do que outras? Há países mais politicamente participativos do que outros? E, por fim, qual é a posição de Portugal no panorama europeu?

Contrariamente ao expectável e ao padrão encontrado na dimensão anterior (envolvimento associativo), Portugal alinha-se com a média de participação política europeia em cada uma das formas participativas analisadas (tabela 3.7). No que toca a atividades de protesto, em particular a assinatura de petições como forma de participação política, os inquiridos portugueses da nossa amostra são aqueles que mais utilizam esta ferramenta (43,8%) – mais do que os dinamarqueses (37,3%) e os suecos (40%), por exemplo, que se encontram entre os que mais recorrem às petições como veículo participativo. Importa,

contudo, salientar que na Europa os sistemas de petição possuem características distintas e, conseqüentemente, as oportunidades e os custos associados a esta forma de participação são também díspares. Por exemplo, desde 2005 que o parlamento português tem em vigor um sistema de petições eletrónicas (Tibúrcio 2016), que tem aperfeiçoado ao longo dos anos e cuja utilização tem facilitado cada vez mais a participação dos cidadãos (Serra-Silva 2020). A adesão a este instrumento tem também mostrado uma tendência de crescimento desde 2005, fruto destas mesmas reformas e melhorias (Tibúrcio 2016). Nesta medida, a saliência do caso português no contexto europeu, aqui evidenciada, pode refletir as características do atual sistema de petições e os seus recentes desenvolvimentos. No entanto, também existem na Europa sistemas menos interativos e automatizados que, invariavelmente, aumentam os custos de participação dos indivíduos (Serra-Silva 2020).

Observa-se mais uma vez uma diferença nas formas de participação e na sua popularidade juntos dos cidadãos. A participação em manifestações é o instrumento de participação, em média, menos popular tanto em Portugal como na Europa. São exceções Espanha (19,7%) e França (14,3%). Estudos anteriores já tinham salientado a excecionalidade de Espanha no que diz respeito às atividades de protesto, onde se inclui a participação em manifestações (Teorell *et al.* 2007). Já a assinatura de petições destaca-se por ser o veículo mais popular entre os cidadãos europeus. Também o boicote a determinados produtos revela grande adesão na Europa, principalmente na Suécia (49,4%), na Dinamarca (38,8%) e na Alemanha (38,5%). Estudos anteriores já tinham revelado a predominância, a seguir ao voto, das atividades de participação do consumidor (*consumer activities*), onde se incluem quer a assinatura de petições quer o boicote a produtos (Teorell *et al.* 2007).

Por fim, olhando apenas para estes quatro instrumentos de participação política, não parece predominar na Europa um padrão comum. É claro que há instrumentos mais populares e utilizados do que outros, mas essa preferência varia entre países, o que é natural dadas as diferenças culturais, sociais, económicas e políticas existentes no contexto europeu. Para além disso, globalmente são notórios os diferentes níveis de participação entre países.

É redutor olhar para valores agregados e médios das quatro formas de participação por país; porém, revela-nos que países como a Suécia, a Dinamarca e a Alemanha são, em média, mais participativos do que a Bulgária, a Letónia ou a Lituânia, e que Portugal se situa entre estes dois grupos. Isto não significa, todavia, que tanto os níveis baixos como os mais altos de participação encontrados nestes países são consistentes e transversais em todas as formas de participação política consideradas.

**Tabela 3.7** Participação política por modalidade e país (%)

	Contactar um político (estatal ou local)	Assinar uma petição	Participar em manifestações autorizadas	Boicotar ou deixar de utilizar certos produtos
SE	21,7	40	11,1	49,4
DK	18,9	37,3	7,5	38,8
DE	18,9	38	9,4	38,5
FR	11,7	33,3	14,3	34,7
AT	18,2	28,6	6,3	21,2
PT	19,6	43,8	7,5	16,7
BE	19,5	25,5	7	15,7
IE	22,7	27,6	9,6	15,7
CZ	13,5	20,3	9,5	15,1
NL	19,4	27,3	3,3	14,9
ES	14,3	21,6	19,7	13,6
SI	15,3	13,2	5,3	10,5
CY	15,7	8,6	7,2	9,9
EE	17,2	12,2	2,5	8,9
IT	9,7	14,5	8,2	7,3
LV	18,6	10,1	3,5	6,6
PL	9	14,3	6,3	5,8
SK	10,7	26,8	6,6	5,7
LT	9,3	10	3,2	4,5
HU	6	3,6	2,2	3,1
BG	2,4	5,4	3,4	2,9

Fonte: dados para os países europeus provenientes do *European Social Survey* (2018).

### 3.3.3. Determinantes do envolvimento associativo

Procuramos agora contribuir para o desenvolvimento contínuo da discussão sobre as características distintivas que diferenciam os cidadãos que se envolvem em associações voluntárias dos demais.

Na nossa amostra encontramos uma divisão clara entre aqueles que relatam algum envolvimento associativo (mesmo de natureza apenas formal) e aqueles que não declaram qualquer tipo de envolvimento associativo, o que nos faz questionar: *em que medida estamos perante indivíduos com características fundamentalmente diferentes?*

Os primeiros trabalhos clássicos sobre esta temática olhavam sobretudo para o poder explicativo do *status* socioeconómico dos cidadãos (por exemplo, Verba e Nie 1972). Posteriormente, Verba *et al.* (1995) consideraram também o impacto dos recursos socioeconómicos e incluíram ainda aspetos atitudinais como principal motor do seu modelo explicativo da participação associativa. Estudos mais recentes têm contribuído para um melhor entendimento do impacto das diferenças de recursos entre indivíduos ou famílias (para uma revisão, cf. Pattie *et al.* 2004). Pesem embora novos desenvolvimentos que salientam também o peso da influência das atitudes cívicas e a popularidade crescente de modelos explicativos sociopsicológicos, que incluem indicadores como a confiança nas instituições, estudos recentes continuam a corroborar o poder explicativo dos modelos tradicionais e, em particular, o papel dos recursos (John *et al.* 2011). Desta forma, procurámos olhar tanto para as variáveis clássicas do modelo socioeconómico que se referem aos fatores gerais, como «género», «idade» e «recursos materiais e cognitivos», como também

para algumas variáveis atitudinais, como o «interesse pela política» e a «satisfação com a democracia».

Assim, analisaremos o seguinte conjunto de fatores, frequentemente utilizados nos modelos explicativos do envolvimento associativo (Pattie *et al.* 2004; Verba *et al.* 1995; Badescu e Neller 2007; John *et al.* 2011):

- a) fatores gerais: idade e género;
- b) recursos económicos e cognitivos;
- c) prática religiosa;
- d) interesse pela política;
- e) satisfação com a democracia;
- f) confiança nas associações voluntárias.

*Fatores gerais: idade e género.* Entre os fatores mais estudados encontram-se a idade e o género. A idade pode também ser um fator de ciclo de vida (John *et al.* 2011), e o género, um fator seletivo que afeta a participação (como a etnia ou o estado civil). Estes dois fatores são aqui retratados como fatores gerais porque é expectável que exerçam qualquer tipo de influência geral no envolvimento associativo dos inquiridos (Badescu e Neller 2007).

Vários estudos mostram que tanto os jovens quanto os idosos tendem a envolver-se menos em organizações voluntárias do que os indivíduos de meia-idade. Este padrão resulta, por um lado, dos obstáculos físicos associados à população mais idosa e à alta mobilidade que caracteriza a população mais jovem (Curtis *et al.* 1992; Van Deth e Kreuter 1998).

No que diz respeito ao efeito do género, as diferenças encontradas estão usualmente associadas a papéis de género construídos socialmente ao longo dos séculos, nos quais as mulheres permanecem responsáveis pela casa e podem, portanto, estar menos integradas em contextos sociais ou profissionais que promovam o envolvimento organizacional (ver, por exemplo, Van Deth e Kreuter 1998).

Estudos anteriores sobre associativismo e participação política em Portugal evidenciaram profundas diferenças estruturais entre os vários grupos sociais, incluindo entre homens e mulheres (Cancela 2020). Em primeiro lugar, os homens tradicionalmente apresentam uma maior propensão para a participação na vida pública, enquanto as mulheres estão menos presentes no ativismo clássico (Viegas e Faria 2004, 2007), embora esta diferença seja cada vez menos clara (e até contraditória) para o período mais recente (Baum e Espírito-Santo 2007; Cabral 2018). Em segundo lugar, nota-se uma tendência para uma maior participação com o aumentar da idade (Freire 2001; Freire e Magalhães 2002).

*Recursos económicos e cognitivos.* Entre os resultados mais consistentes encontrados na literatura da ciência política encontra-se o efeito do *status* socioeconómico dos indivíduos na probabilidade de participar na vida pública, cívica e política (Verba e Nie 1972). A filiação e a atividade em associações voluntárias são frequentemente interpretadas como efeitos diretos de fatores socioeconómicos. Estes têm sido considerados as determinantes mais importantes da participação política e do envolvimento associativo desde o final dos anos 40 (Milbrath e Goel 1977). A explicação reside na ideia de que indivíduos possuidores de um conjunto de recursos, como tempo, dinheiro, contactos, habilidades verbais e cognitivas, estão mais

bem equipados para participar (Kohn e Schooler 1982; Van Deth e Kreuter 1998; Gabriel *et al.* 2002). Desta forma, as desigualdades socioeconómicas são reprodutoras de desigualdades na participação política e organizacional.

Os resultados empíricos mostram que a classe média é claramente dominante na vida associativa. Esse padrão pode ser encontrado, com pequenas variações, em muitas sociedades ocidentais (Richter 1985; Curtis *et al.* 1992; Dekker e Van den Broek 1996; Gabriel *et al.* 2002). Por isso, espera-se que indivíduos com níveis mais altos de escolaridade e de rendimentos tenham uma maior probabilidade de participar em organizações voluntárias (Schlozman *et al.* 1999).

*Prática religiosa.* A literatura reconhece as Igrejas como espaços que providenciam contextos efetivos para a integração social prática, ou seja, a prática religiosa favorece um maior envolvimento dos indivíduos na vida pública, reforçando a integração social e as ligações dos cidadãos com a comunidade. Badescu e Neller (2007) encontraram efeitos significativos na maioria dos países europeus, sobretudo ao nível da participação nas associações da sociedade civil e não tanto ao nível da pertença formal.

Atendendo a que vários estudos encontraram efeitos positivos e estatisticamente significativos na frequência da prática religiosa e na participação política, nas suas diversas modalidades em Portugal, esperamos o mesmo efeito quanto ao envolvimento associativo dos indivíduos (Freire 2000; Tavares e Carr 2013).

*Interesse pela política.* É problemática a introdução de preditores como «interesse pela política» ou de outros indicadores de orientações políticas na explicação dos padrões do envolvimento organizativo, uma vez que a relação entre os dois não é clara. A maioria dos estudos concentra-se nos efeitos do envolvimento associativo nas orientações políticas. A título de exemplo, o trabalho clássico de Peterson (1992) salientou que a participação em Igrejas e noutros locais de culto aumenta o interesse pela política.

No entanto, também parecem plausíveis outras direções causais (para detalhes, cf. Van Deth 1997). Alguns estudos comparados têm encontrado efeitos positivos e significativos na maioria dos países ocidentais relativamente ao envolvimento associativo (Badescu e Neller 2007). Na verdade, seria insólito que alguém que se diz muito interessado pela política não participasse mais na vida pública, cívica e, claro, política (Cancela 2012). Espera-se que tanto a pertença formal como o envolvimento nas atividades das associações e organizações dependam do interesse pelos assuntos políticos, que, por sua vez, dependem da socialização e da mobilização para a política decorrente das trajetórias de vida dos cidadãos.

Seria interessante e importante considerar outros indicadores que capturassem outras orientações políticas, como a eficácia política; contudo, não dispomos dos mesmos no inquérito.

*Satisfação com a democracia.* Também não é clara a relação entre satisfação com o funcionamento da democracia e o envolvimento associativo. Por um lado, acredita-se que a satisfação aumenta a capacidade e a motivação para os cidadãos se envolverem; por outro, a insatisfação com o funcionamento da democracia pode ser uma

fonte de desmotivação e não constituir um motor para uma maior participação (Norris 2002). Embora o potencial explicativo deste indicador seja contraditório, estudos anteriores na Escandinávia e na Suíça já demonstraram que a insatisfação dos cidadãos é uma parte vital da explicação para a participação em iniciativas democráticas de pequena escala (Andersen e Hoff 2001; Von Erlach 2001). Desta forma, espera-se que a relação entre a satisfação com a democracia e a propensão para participar na sociedade civil seja negativa, ou seja, aqueles que estão menos satisfeitos terão uma maior probabilidade de se envolverem.

*Confiança nas organizações.* É bastante claro na literatura o impacto da confiança nas instituições no envolvimento associativo. Aqui, usufruímos dessa linha teórica, mas aplicamo-la às organizações da sociedade civil. Espera-se que a confiança nas organizações da sociedade civil seja um pré-requisito para o envolvimento nas mesmas. A ideia é que, sem confiarem nas associações, é menor a predisposição para as integrarem e para participarem nas atividades desenvolvidas nesse contexto.

Para testarmos estes fatores explicativos, recorreremos à técnica da regressão logística (método de Enter), dado que estamos perante duas variáveis dependentes de tipo dicotómico: a) *pertença associativa*, que caracteriza a pertença formal a associações (valor=1) e a não-pertença (valor=0); b) *envolvimento associativo*, que caracteriza a amostra de respondentes que participam formalmente mas têm níveis de envolvimento diferentes, nomeadamente aqueles que nunca ou raramente participam nas atividades das associações em que estão filiados (valor=0) e os que participam algumas vezes ou frequentemente (valor=1).

O primeiro nível de análise (modelo 1) trata da inclusão de variáveis de caracterização socioeconómica e integração social no modelo analítico. O segundo nível de análise (modelo 2) trata da inclusão de um conjunto de variáveis que dizem respeito a atitudes e orientações. O modelo proposto e os níveis de análise que optámos por privilegiar neste estudo reportam-se a diversas teorias explicativas de comportamentos e atitudes políticas, já desenvolvidas acima, numa combinação anteriormente usada para explicar o envolvimento associativo (Viegas e Faria 2007). A tabela 3.8 apresenta as variáveis incluídas na análise e a sua descrição.

**Tabela 3.8** Variáveis dependentes e independentes utilizadas no exercício de regressão logística e respetivo espaço de resultados

<i>Pertença associativa</i>	0 = Não pertence a nenhuma associação 1 = Pertence a pelo menos uma associação
<i>Envolvimento associativo</i>	0 = Nunca ou raramente participa 1 = Participa algumas vezes ou frequentemente
<i>Sexo</i>	0 = Mulheres 1 = Homens
<i>Idade</i>	Variável contínua Mínimo = 18 Máximo = 83
<i>Escolaridade</i>	1 = Não completou instrução primária 2 = Instrução primária completa 3 = 6.º ano (2.º ano liceal) 4 = 9.º ano (5.º ano liceal) 5 = 12.º ano (7.º ano liceal/11.º ano) 6 = Ensino superior

<i>Rendimento</i>	1 = Menos de 600 € 2 = Entre 601 e 950 € 3 = Entre 951 e 1400 € 4 = Entre 1401 e 2000 € 5 = Mais de 2001 €
<i>Frequência da prática religiosa</i>	1 = Quase nunca 2 = Várias vezes por ano 3 = Uma vez por mês 4 = Quase todos os domingos ou dias festivos 5 = Várias vezes por semana
<i>Interesse pela política</i>	1 = Nada interessado 2 = Pouco interessado 3 = Razoavelmente interessado 4 = Muito interessado
<i>Satisfação com o funcionamento da democracia</i>	1 = Totalmente satisfeito 2 = Bastante satisfeito 3 = Algo satisfeito 4 = Pouco satisfeito 5 = Nada satisfeito
<i>Confiança nas organizações da sociedade civil</i>	Valor médio de confiança depositada em diferentes tipos de associações da sociedade civil Mínimo = 1 Máximo = 5

Os resultados das regressões logísticas reproduzem-se na tabela 3.9<sup>20</sup>. Importa salientar que nesta análise não estamos preocupados em explicar o envolvimento dos inquiridos em diferentes tipos de associações (e as suas diferenças), mas sim quais os fatores explicativos da pertença formal a associações voluntárias, independentemente do tipo de associação (sindicatos, grupos de pais, etc.).

Como revela a tabela 3.9, os homens (0,790) tendem a estar mais envolvidos no plano formal (pertença) do que as mulheres. Importa salientar que estes dados dizem respeito ao associativismo clássico, à pertença a associações cívicas, culturais, desportivas, partidos, sindicatos, ordens profissionais, entre outros, isto é, o associativismo associado ao típico capital social identificado por Putnam, em qualquer das suas vertentes, aberta (*bridging*) ou fechada (*bonding*). Embora este efeito corrobore estudos anteriores, é interessante notar que o efeito se desvanece (0,116) na probabilidade de participar nas atividades das associações. Isto significa que, quando estamos perante um grupo de indivíduos que pertencem formalmente a uma ou mais associações, o género não tem impacto na propensão para participar nas atividades das associações.

Quanto à idade, também encontramos um padrão diferente entre as duas variáveis dependentes. Primeiro, a ausência de um efeito significativo na probabilidade de pertencer a uma associação (0,004) sugere que o efeito da idade não é linear, tal como a literatura tinha apontado. Segundo, encontramos um efeito significativo de sentido negativo da idade na probabilidade de participar nas atividades associativas. Isto significa que, entre aqueles que formalmente fazem parte de alguma associação, os mais jovens (-0,013) têm uma maior probabilidade de participar ativamente na vida das associações de que fazem parte do que os mais velhos.

A escolaridade é um dos melhores preditores. Tem um efeito positivo quer na pertença formal (0,219) quer no envolvimento (0,233). Contudo, note-se que este efeito desaparece quando, no modelo 2, entram as variáveis atitudinais na regressão logística para a variável

dependente «envolvimento associativo». Embora, neste leque de variáveis atitudinais, apenas o interesse pela política tenha um efeito significativo, fica clara a relação entre as duas variáveis independentes. O padrão encontrado é o seguinte: por um lado, quando estamos só ao nível do envolvimento associativo, enquanto pertença formal, os recursos simbólicos como a escolaridade importam; por outro, a probabilidade de participar em maior ou menor grau nas atividades e reuniões das associações voluntárias não depende tanto da escolaridade como do interesse pela política dos participantes.

A prática religiosa é o melhor preditor em ambos os modelos e para ambas as variáveis dependentes em análise. A frequência da prática religiosa tem um impacto significativo e positivo tanto na probabilidade de pertencer a uma ou mais associações (0,354) como na probabilidade de participar nas atividades dessas mesmas associações (0,508). Mesmo quando as variáveis atitudinais entram na análise (modelo 2), o efeito mantém-se inalterado. Uma vez que, para a contabilização da pertença formal e do envolvimento associativo (variáveis dependentes), um dos tipos de associações consideradas sejam as associações religiosas, e pese embora a sua fraca expressão na amostra, como demonstrado inicialmente neste capítulo, é necessário destrinçar um potencial efeito encapsulado. Realizaram-se novas regressões logísticas nas quais as variáveis dependentes não incluíam a participação em associações religiosas. O resultado, com os mesmos modelos, demonstrou um efeito díspar da prática religiosa: continuamos a encontrar um efeito positivo e significativo na probabilidade de participar ativamente em associações voluntárias (0,332), mas o efeito deixa de ser significativo para explicar a probabilidade de pertença a uma ou mais associações (0,107)<sup>21</sup>.

Novamente, evidencia-se a necessidade de destrinçar as duas variáveis dependentes, na medida em que estas captam diferentes tipos de envolvimento associativo.

Por fim, relativamente às três variáveis atitudinais incluídas, observa-se que, de forma sistemática, o interesse pela política é naturalmente, e como expectável, um bom preditor da probabilidade de pertencer (0,378) e participar ativamente em associações voluntárias (0,559). Conclui-se, portanto, que o interesse pela política é um motor da participação e do envolvimento cívico, enquanto a satisfação com a democracia não parece ter qualquer impacto nas variáveis dependentes (-0,102 e -0,200). Este resultado corrobora novamente a excecionalidade de Portugal, que contraria a maioria dos países

européus e ocidentais onde a (in)satisfação é um preditor do envolvimento associativo (Badescu e Neller 2007). Em conclusão, ser membro de uma associação voluntária depende do grau de confiança depositado nas mesmas (0,444), mas participar ativamente não depende da confiança (0,045).

Apesar de algumas diferenças entre os resultados encontrados para as duas variáveis dependentes, genericamente os resultados indicam que os cidadãos que estão envolvidos em associações voluntárias não são representativos da generalidade da população no que diz respeito às características socioeconómicas: trata-se de indivíduos com maiores recursos económicos e cognitivos, uma maior integração social e um maior interesse pela política.

**Tabela 3.9** Resultados das regressões logísticas para as variáveis dependentes «pertença associativa» e «envolvimento associativo»

	Pertença associativa				Envolvimento associativo			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Sexo masculino	,790***	,138	,724***	,142	,116	,194	-,177	,228
Idade	,004	,004	,003	,005	-,013**	,006	-,015**	,008
Escolaridade	,316***	,080	,292***	,083	,233**	,118	,209	,135
Rendimento	,219***	,060	,189**	,062	-,190**	,089	-,286***	,105
Frequência da prática religiosa	,354***	,063	,334***	,065	,508***	,091	,545***	,104
Interesse pela política			,378***	,091			,559***	,151
Satisfação com o funcionamento da democracia			-,102	,077			-,200	,131
Confiança nas organizações da sociedade civil			,444***	,085			,045	,140
Constante	-3,231	,501	-4,845	,592	-3,374	,706	-1,114	,921
Pseudo R <sup>2</sup> de Nagelkerke	0,146		0,207		0,132		0,205	

Nota: \* = p<0,1; \*\* = p<0,05; \*\*\* = p<0,01

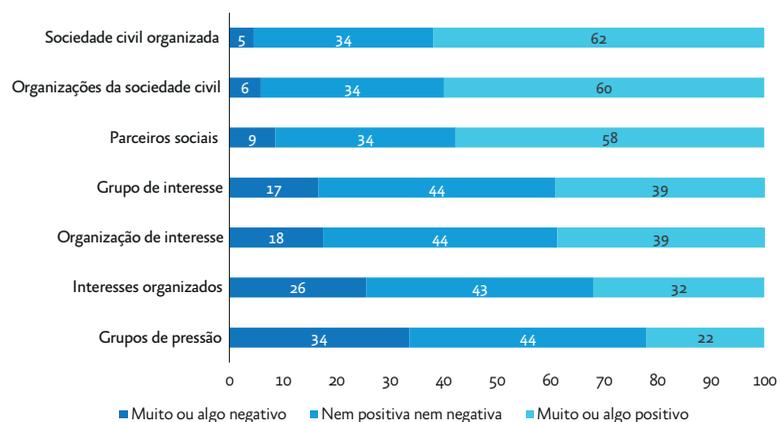
### 3.4. Atitudes face às organizações da sociedade civil

O conceito de grupo de interesse não é fácil de delimitar e o próprio estudo sobre grupos de interesse sofre do que a literatura apelidou de «elegant irrelevance» (Beyers, Eising e Maloney, 2008, p. 1105). Esta irrelevância, segundo os autores, advém de diversos fatores explicativos, tais como a complexidade envolvida na definição de grupo de interesse, que, por sua vez, condiciona o desenvolvimento de linhas de investigação apropriadas; a própria tendência académica em delimitar o número de linhas de investigação, por vezes em questões mais simples; e a propensão que existe neste campo de investigação para separar a análise em nichos académicos (estudando separadamente partidos e grupos, por exemplo). Simultaneamente, existe uma multiplicidade de denominações, como «interest groups», «political interest groups», «interest associations», «interest organisations», «organised interests», «pressure groups», «specific interests», «special interest groups», «citizen groups», «public organizations» e «civil society organizations», que são usadas quer na literatura especializada quer pelos *media* e na linguagem coloquial, cada uma com entendimentos e com implicações diferentes para a perceção do papel dos grupos de interesse no sistema político. Nesse sentido, o inquérito procurou avaliar a resposta dos cidadãos face a diferentes termos.

Em primeiro lugar, salienta-se a dicotomia entre «sociedade civil» e «grupos de pressão», em que, por exemplo, o termo «sociedade civil organizada» ou «organizações da sociedade civil» são avaliadas positivamente com 62% e 60%, respetivamente, enquanto «grupos de pressão» tem uma imagem muito ou algo negativa para 34% dos

inquiridos (figura 3.4). Isto sugere que o tipo de linguagem usada tem influência na perceção dos cidadãos sobre estes atores políticos e alguma sensibilidade tanto do ponto de vista da comunicação política como da cobertura mediática. Em segundo lugar, e embora não englobe toda a variedade dos grupos de interesse existentes em Portugal, «parceiros sociais» é um termo com alguma visibilidade nos *media* e no discurso político, cuja composição procura ser representativa de um conjunto de organizações importantes (sindicatos, patronato, grupos profissionais, etc.) da sociedade civil e da sua capacidade de influenciar decisões políticas no âmbito da concertação social. Nessa perspetiva, é de realçar a avaliação positiva que os 58% dos cidadãos fazem ao termo, com apenas 9% dos inquiridos a avaliar o termo negativamente. Em terceiro lugar, «grupo de interesse», «organização de interesse» e «interesses organizados» são olhados de forma maioritariamente neutra.

**Figura 3.4** Perceção dos cidadãos em relação a vários termos utilizados para denominar organizações da sociedade civil



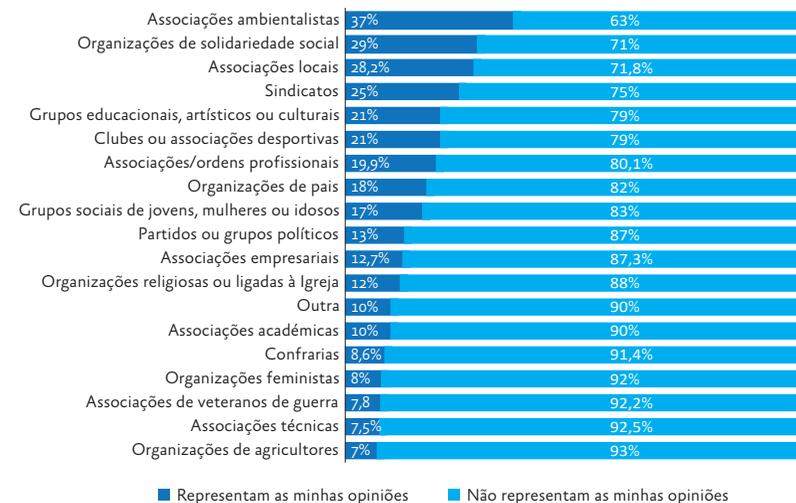
Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: «Existem vários termos para denominar organizações da sociedade civil tais como sindicatos, associações profissionais, organizações de interesse público, etc. Independentemente de ter ouvido falar ou não, indique por favor se associa uma imagem positiva ou negativa para cada um dos seguintes termos.»

Embora seja patente o baixo envolvimento cívico, quer na dimensão formal (pertença) quer na dimensão participativa (envolvimento), do ponto de vista da representação dos interesses e das opiniões, a maioria dos inquiridos (53%) acredita que existem organizações da sociedade civil em Portugal que representam bem as suas opiniões. Para este grupo de inquiridos, as associações que melhor representam as suas opiniões na sociedade portuguesa são as associações ambientalistas (37%), as organizações de solidariedade social (29%) e as associações locais (28%), como demonstra a figura 3.5<sup>22</sup>.

Contudo, quando questionados sobre o contributo geral destes grupos para a democracia, a maioria considera que não é positivo nem negativo (53%), enquanto apenas 30% acredita que o contributo destas organizações é positivo para a nossa democracia. Dado que existem vários termos para denominar organizações da sociedade civil, nomeadamente «grupos de pressão», «grupos de interesse», «organizações da sociedade civil», entre outros, importa sublinhar que esta questão em particular foi formulada com a expressão «grupos de interesse». Ainda que não seja a expressão que recolheu piores avaliações, alguns inquiridos (20%) relataram associar esta expressão a uma imagem negativa.

**Figura 3.5** Organizações da sociedade civil que melhor e pior representam as opiniões dos inquiridos (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: «Assinale, por favor, quais são as organizações que representam melhor as suas opiniões.»

Embora de diferentes formas, tanto os modelos participativo e deliberativo de democracia tal como a expansão da ideia de «capital social», a partir da década de 1990, enfatizam a importância do envolvimento cívico em organizações da sociedade civil. Apesar das diferentes conceptualizações, a literatura tem tido um papel importante em evidenciar os diferentes contributos das organizações da sociedade civil para a democracia, quer no plano agregado, isto é, efeitos que incidem sobre a comunidade política, quer no plano individual, ou seja, sobre os participantes (Putnam 2000). Não é nosso objetivo contribuir para este já longo debate, mas procurámos saber em que medida os cidadãos portugueses consideram as organizações de interesse necessárias e as suas opiniões sobre o papel e o contributo que podem ter no sistema político português. Quando questionados se as «organizações da sociedade civil em Portugal são muito ou nada necessárias para o bom funcionamento do nosso sistema político», a grande maioria, cerca de 45% dos inquiridos, posicionou-se a meio da escala (de 1 a 5), numa posição intermédia que não valoriza as organizações nem como muito nem como nada necessárias. Apesar de a maioria se posicionar ao centro, cerca de um em cada três inquiridos (36%) considera que as organizações são muito necessárias, enquanto apenas 18% partilha a opinião de que estas não são nada necessárias para o bom funcionamento do nosso sistema político.

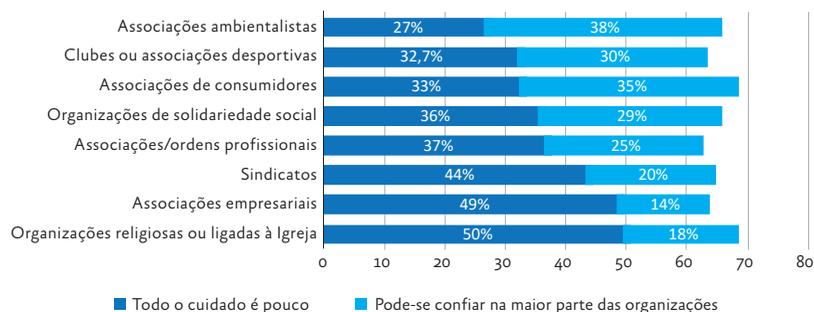
#### 3.4.1. Confiança nos grupos de interesse

É indiscutível a importância que a confiança social e política tem para a vida económica, social e política de uma sociedade — tema que tem sido devidamente estabelecido ao longo dos séculos pela sociologia, pela ciência política e pela psicologia. Desde Hobbes, Locke e Adam

Smith que vários autores têm estudado profusamente estes temas. Os estudos empíricos que orbitam à volta do tema da confiança têm privilegiado análises sobre a confiança/desconfiança dos cidadãos face a um conjunto de instituições como os partidos, a polícia, os tribunais e os parlamentos. Estes mesmos estudos têm negligenciado os grupos de interesse na sua análise. Contrariando esta tendência, e valorizando o papel cada vez mais visível destas organizações na sociedade portuguesa, procuramos agora explorar um pouco a confiança dos Portugueses nestes grupos e as suas crenças sobre o papel e o contributo dos mesmos na sociedade.

Em todos os inquéritos europeus que têm a confiança como tema, os Portugueses destacam-se consistentemente pela desconfiança manifestada. Tanto no plano individual como institucional, os Portugueses tendem a não confiar (Delicado *et al.* 2015). No plano aqui em análise, relativo à confiança depositada nos grupos de interesse, o nosso estudo corrobora esta mesma tendência. Numa escala de 1 a 5, em que 1 significa «todo o cuidado é pouco» e 5 «pode confiar-se na maior parte das organizações», 36% dos inquiridos situam-se no ponto intermédio da escala, enquanto cerca de metade da amostra (49% dos inquiridos) considera que todo o cuidado é pouco. Esta desconfiança manifesta-se sobretudo face às organizações religiosas ou ligadas à Igreja e aos sindicatos, como demonstra a figura 3.6. Já as associações ambientalistas são consideradas as mais confiáveis por cerca de 40% da amostra.

**Figura 3.6** Percentagem de indivíduos que confiam, por tipo de associações (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Notas: 1) Pergunta: «De uma maneira geral, acha que se pode confiar na maior parte das organizações da sociedade civil ou, pelo contrário, acha que todo o cuidado é pouco?» 2) A coluna «Todo o cuidado é pouco» agrega as posições 1 e 2 na escala de 1 a 5, enquanto a coluna «Pode-se confiar na maior parte das organizações» agrega os valores 4 e 5 da mesma escala.

Apesar da relativa desconfiança dos Portugueses face aos grupos de interesse que compõem o tecido social português, importa frisar que a questão foi formulada de forma genérica, não fornecendo exemplos de organizações. Isto significa que, quando questionados, cada inquirido poderá estar a pensar numa organização religiosa ou num sindicato em particular e com base nisso expressar a sua confiança.

Intimamente associadas à confiança manifestada encontram-se as crenças nos contributos que as organizações da sociedade civil podem ter. A tabela 3.10 revela uma clara divisão de opiniões entre os inquiridos, pelo menos relativamente a algumas esferas de ação, como a corrupção ou a participação. Esta divisão significa que, nestas matérias em particular, não predomina uma visão manifestamente

negativa ou positiva. A título de exemplo, significa que um terço dos inquiridos acredita que as organizações sociedade civil contribuem para aumentar a corrupção do país, como também um terço acredita que estas contribuem para responsabilizar melhor os governantes políticos e fomentar a transparência. Contrariamente, há esferas de ação onde manifestamente predomina uma visão positiva ou negativa. No campo positivo, a maioria dos indivíduos considera que as organizações da sociedade civil contribuem para a redução das desigualdades (39%) e reconhece-as como veículos importantes de informação (34%). Contudo, já no que diz respeito ao papel de representação dos interesses dos cidadãos, a maioria dos inquiridos acredita que estas organizações servem sobretudo para representar interesses de grupos específicos (38%) e não para aumentar o pluralismo e os interesses não representados no parlamento.

**Tabela 3.10** Opinião dos inquiridos sobre o papel e o contributo das organizações da sociedade civil, por diferentes domínios (%).

Corrupção e responsabilização	
... contribuem para aumentar a corrupção no país	... contribuem para responsabilizar melhor os governantes e garantir maior transparência nas decisões políticas
30%	34%
Participação	
... contribuem para aumentar a participação da sociedade civil	... não incentivam a participação dos cidadãos
33%	28%
Desigualdades	
... contribuem para aumentar as desigualdades	... contribuem para diminuir as desigualdades da sociedade
23%	39%
Representação de interesses	
... servem apenas para representar os interesses de grupos específicos	... contribuem para aumentar o pluralismo e representar interesses que não são representados no parlamento
38%	27%
Disponibilização de informação	
... transmitem informações importantes sobre determinadas políticas	... dificultam a compreensão das políticas públicas
34%	21%

Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Notas: 1) Pergunta «Pensando agora no papel que estas organizações podem ter, em geral, no sistema político, qual é a sua opinião em relação às seguintes afirmações?» 2) Escala de 1 a 5, onde as posições 1 e 2 foram agregadas, assim como as posições 4 e 5. A posição intermédia, correspondente ao valor 3 na escala, não foi incluída na tabela.

### 3.4.2. Os sindicatos e as associações empresariais

Passamos agora para uma análise mais detalhada de dois importantes grupos de interesse: os sindicatos e as associações empresariais. Historicamente, estas organizações têm tido um papel de destaque na democracia portuguesa e na evolução política, económica e social da nossa sociedade. Ambas as organizações se revestem de grande relevância no sistema político contemporâneo, quer pela ligação clássica dos sindicatos aos partidos de esquerda (Allern e Bale 2017), quer pelas relações tradicionais entre associações empresariais e partidos de direita (cf. Grant e Marsh 1977).

Pesem embora a relevância destas organizações na sociedade portuguesa e o seu contributo em áreas como a negociação coletiva e a legislação laboral, por exemplo no caso dos sindicatos (Barreto 1991: 5), receávamos que a maioria das pessoas não expressasse atitudes ou opiniões fortes sobre estas organizações. De facto, uma investigação recente (Jungherr *et al.* 2021) sugere que os grupos de interesse assumem tipicamente um perfil público discreto e que as suas atividades são muitas vezes desconhecidas do grande público. Apesar disso, consideramos relevante analisar detalhadamente a opinião dos cidadãos portugueses quanto a estes dois tipos de organizações da sociedade civil.

Neste sentido, apresentámos o mesmo conjunto de questões aos inquiridos, focados tanto nos sindicatos como nas associações empresariais em Portugal, de forma genérica. Os resultados estão agregados na figura 3.7. Os dados deste estudo contrariam o nosso receio inicial, uma vez que, na generalidade das questões formuladas,

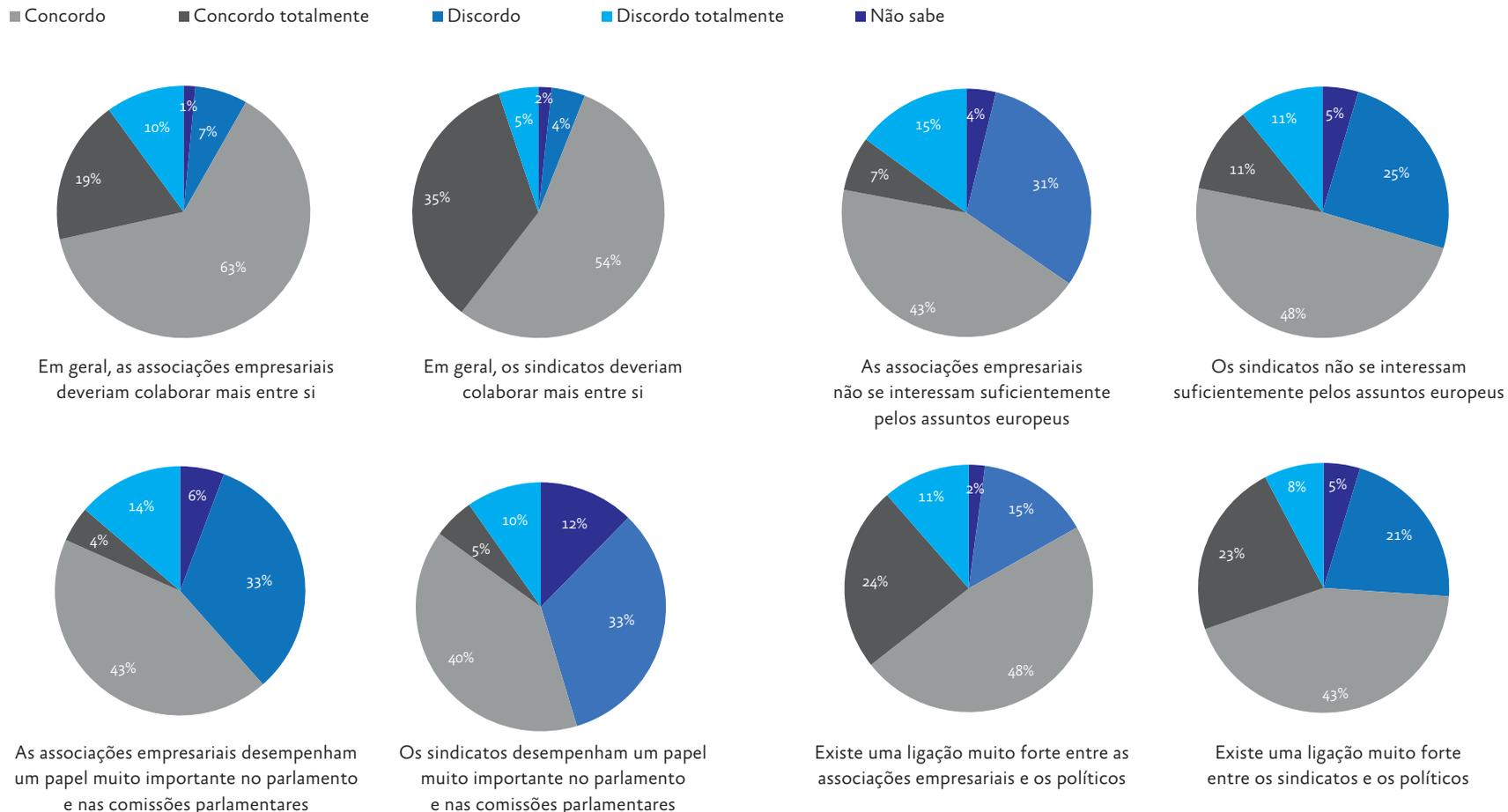
a maioria dos inquiridos optou por expressar uma opinião de concordância/discordância. Aliás, foram poucos aqueles que admitiram «não saber» (entre 5 e 14%, apenas). Os dados da figura 3.7 também revelam a ausência de opiniões diferentes quando o tema são os sindicatos ou as associações empresariais. Por exemplo, a maioria dos inquiridos acredita que tanto os sindicatos como as associações empresariais devem colaborar mais entre si. Em ambos os casos, mais de 80% da amostra concorda ou concorda totalmente com a afirmação em causa. Na verdade, entre 80% e 90% dos inquiridos que defendem que os sindicatos devem colaborar mais entre si acreditam no mesmo para as associações empresariais, não fazendo qualquer distinção entre estas duas organizações. Curiosamente, um inquérito recente aos grupos de interesse portugueses já tinha demonstrado que, para a generalidade destas organizações, colaborar com outras associações e organizações a fim de influenciar as políticas públicas é uma estratégia extremamente relevante (Lisi e Loureiro 2019). Nesse estudo, a formação de potenciais coligações emergiu como a dinâmica mais importante na ação dos interesses organizados, uma opinião fortemente partilhada pelos cidadãos, como demonstrado pela figura 3.7.

A maioria dos inquiridos acredita existir uma ligação muito forte entre estas organizações e os políticos, especialmente entre os sindicatos e a política. Olhando para os números, 61% e 67% dos inquiridos concordam ou concordam totalmente que existe uma forte ligação entre as associações empresariais/os sindicatos e os políticos, respetivamente. No plano dos contributos, apesar de a amostra se encontrar mais dividida, a maioria acredita que ambas as organizações não se interessam suficientemente pelos assuntos europeus. Mesmo

assim, quando comparadas com os sindicatos, as associações empresariais são vistas como tendo uma maior preocupação com estas questões.

Já no que diz respeito à capacidade de influência destas organizações na esfera institucional, não encontramos diferenças assinaláveis entre sindicatos e associações empresariais. Metade da amostra atribui importância ao papel desempenhado por estas organizações na arena parlamentar, enquanto a outra metade se revela descrente da relevância do seu trabalho. Embora a amostra se encontre dividida, a arena parlamentar continua a ser um espaço privilegiado da produção legislativa em Portugal, no qual os grupos de interesse podem influenciar diretamente a legislação. A Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui ao parlamento um substancial poder político e legislativo, dedicando à Assembleia da República a exclusividade da produção legislativa em várias matérias (Leston-Bandeira 2004). Contudo, também o governo detém largos poderes legislativos, apenas condicionado em matérias de reserva absoluta de competência legislativa do parlamento (eleições dos titulares dos órgãos de soberania, por exemplo). Em conjunto, a Assembleia da República e o governo constituem as principais fontes de produção normativa em Portugal (Fernandes 2018). Recorde-se que as organizações sindicais têm o direito constitucional de participar na elaboração da legislação do trabalho (artigo 56.º da CRP). Neste contexto é surpreendente que metade dos inquiridos considere que os sindicatos (e também as associações empresariais) não desempenham um papel importante junto daquele que é o «órgão pivot do sistema político em matéria de produção legislativa» (Fernandes, 2015: 43). A investigação futura deve procurar compreender em profundidade esta questão.

**Figura 3.7** A opinião dos Portugueses sobre os sindicatos e associações empresariais (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Notas: 1) Pergunta: «Em relação às seguintes afirmações sobre os sindicatos em Portugal, o que diria?» Escala de concordância de quatro pontos. 2) «Em relação às seguintes afirmações sobre as associações empresariais, o que diria?» Escala de concordância de quatro pontos.

### 3.5. As estratégias de mobilização e o contributo dos grupos de interesse na opinião dos Portugueses

Os grupos de interesse detêm um vasto leque de táticas e estratégias para influenciar as políticas públicas (Dür e Mateo 2016). Podem procurar ligações diretas com outros atores, cujas preferências e objetivos se alinhem com os seus, aceder a diferentes instituições em diferentes níveis de governação (do poder local ao nível europeu) e ainda mobilizar os cidadãos, a opinião pública ou os meios de comunicação.

De entre essas estratégias, a questão do lóbi tem ocupado a literatura académica e a discussão pública. Alguns estudos sobre grupos de interesse concentram-se nas dimensões institucionais que abrangem, por exemplo, os perfis de deputados e a regulamentação de lóbi, explorando a capacidade dos grupos de interesse de fazer lóbi junto dos políticos em temas específicos (Hojnacki e Kimball 1998), ou então analisando, do ponto de vista da representatividade, as relações entre parlamentares e grupos de interesse (Celis *et al.* 2016). A competição em democracia — o que Schmitter (2008: 197) apelidou de «quem consegue o quê, quando e como» — depende de interesses organizados e organizações políticas, no sentido em que «essas organizações formam sistemas mais abrangentes de intermediação de interesses, de tal forma que a influência de qualquer um deles depende da sua relação com o outro». No entanto, falta associar a esta relação o eleitorado, fundamental para dar mais respostas sobre que tipo de competição — ou cooperação — existe no sistema de intermediação português. Este caso é ainda mais importante, visto que a prática de lóbi é caracterizada por *hidden lobby* (em que os membros

do parlamento têm contactos informais com lobistas, sem terem de tornar a agenda pública) e pela não-regulação do lóbi (Coroado 2017). Ademais, Álvaro Santos Pereira, antigo ministro da Economia e do Emprego, disse que, segundo a sua experiência governativa, os grupos de interesse têm (ou tentam ter) um papel direto na feitura de leis, chegando ao ponto de apresentarem propostas de lei completas ao governo (Pereira 2014).

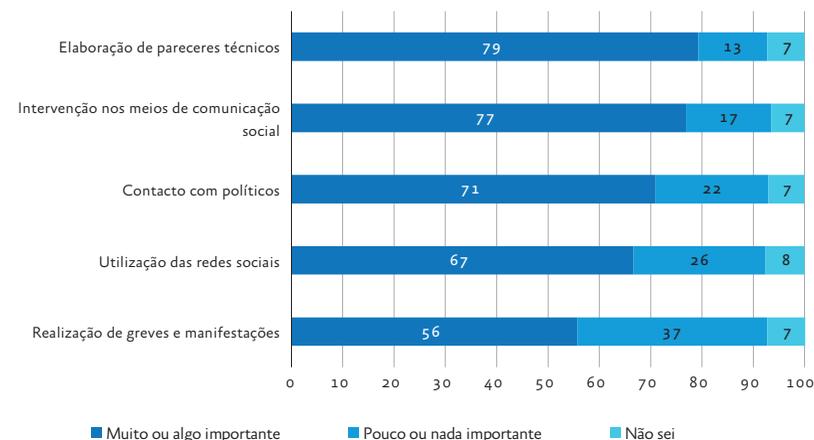
Procuramos agora compreender o processo de influência e lóbi em Portugal na ótica dos cidadãos. De um conjunto de possíveis de estratégias, já definidas na literatura, tentámos compreender a opinião dos Portugueses sobre aquelas que consideram mais importantes. Fica claro, pela figura 3.8, que estratégias clássicas como elaborar pareceres técnicos (79%), intervir nos meios de comunicação social (77%) e contactar políticos (71%) são as mais privilegiadas de acordo com os cidadãos. Estes resultados revelam que os Portugueses valorizam o conhecimento especializado que os grupos de interesse podem oferecer e a saliência das relações com os meios de comunicação e as elites políticas. Um inquérito recente a um conjunto de 1181 associações e organizações da sociedade civil portuguesa revelou que estas organizações também atribuem uma particular importância ao contacto com elites ministeriais e jornalistas para influenciar as decisões políticas (Lisi e Loureiro 2019).

Quanto ao papel das redes sociais, pouco se sabe ainda sobre como são utilizadas pelos grupos de interesse em Portugal. Os Portugueses parecem valorizar o potencial destas ferramentas: dois terços dos inquiridos destacam esta estratégia. Contudo, embora as redes sociais tragam consigo vantagens óbvias, representam também desafios e

constrangimentos para estas organizações. No estudo recente de Rego e colegas (2016), ficou claro que a participação destas organizações, nomeadamente sindicatos, nas plataformas *online* implica uma adaptação a uma «linguagem mais contemporânea» (p. 10), o que constitui um desafio para tais instituições.

Por fim, a realização de greves e manifestações surge com menos destaque: quase 40% dos inquiridos acreditam que são pouco ou nada importantes. Estas são estratégias mais tradicionais, mas essenciais para a agregação de interesses em torno de um determinado assunto e para garantir relevância junto de várias instituições, como os *media* e as esferas de poder (cf. Portos e Carvalho 2022). Alinhados com esta visão de valorização de diferentes estratégias, os dados recolhidos no âmbito do *Comparative Interest Group Survey* (CIGS) demonstram igualmente que as várias organizações da sociedade civil em Portugal recorrem a estratégias distintas.

**Figura 3.8** Importância das estratégias usadas pelas organizações da sociedade civil (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Notas: 1) Pergunta: «Pensando em vários tipos de ação, qual é a importância, do seu ponto de vista, das seguintes estratégias utilizadas pelas organizações da sociedade civil?» 2) Escala de importância de quatro pontos.

Concentramo-nos agora nos instrumentos mais relevantes para influenciar as políticas públicas (figura 3.9). No capítulo 5 será abordada em maior detalhe a questão da influência dos grupos de interesse. Ainda assim, embora não seja possível oferecer, a partir de dados de inquérito aos cidadãos, respostas substantivas sobre a real capacidade de influência dos grupos de interesse — e, portanto, o uso da palavra «influência» deve ser entendido com estas reservas em mente —, não deixa de ser relevante compreender a perceção dos cidadãos acerca dos instrumentos ao dispor dos grupos de interesse na prossecução das suas atividades de representação, mobilização e protesto.

Nesse sentido, o inquérito apresenta um conjunto de instrumentos que, não sendo exaustivos, são representativos dos vários canais formais e informais a que os grupos de interesse podem recorrer. Aos inquiridos solicitou-se que indicassem o primeiro e o segundo mais importantes.

Na opinião dos inquiridos, a visibilidade destas organizações nos meios de comunicação é marcadamente o instrumento mais relevante para os grupos de interesse (16,6% consideram o mais importante; 13,4%, o segundo mais importante). Seguem-se o conhecimento sobre dossiês específicos, a participação nos trabalhos do parlamento, os recursos financeiros e as relações de proximidade com os decisores políticos, com aproximadamente 25% na totalidade. Contudo, o nosso inquérito revela também que esta estratégia pode não estar acessível a todas as organizações. Repara-se que, de uma maneira geral, a maioria da amostra (55%) acredita que os meios de comunicação social dão uma relevância especial a algum tipo de organização em particular, nomeadamente aos partidos e grupos políticos (31%), aos sindicatos (21%) e aos clubes ou associações desportivos (19%).

Interessa olhar para os valores tão baixos no que toca ao envolvimento em campanhas eleitorais: apenas 5,7% consideram este instrumento o mais importante e 6,3% o segundo mais importante. Em entrevistas realizadas no âmbito do projeto RELEPAGI<sup>23</sup>, sugere-se que em Portugal não existe, de facto, uma colaboração de natureza formal entre partidos e organizações da sociedade civil em períodos de campanha eleitoral. Os nossos resultados não revelam uma total desconsideração deste instrumento aos olhos dos cidadãos, mas vai ao encontro da realidade descrita em estudos anteriores, sobretudo a multidimensionalidade das estratégias utilizadas.

**Figura 3.9** Instrumentos mais importantes para influenciar as políticas públicas, na opinião dos inquiridos (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: pergunta «As organizações da sociedade civil podem utilizar vários instrumentos para tentar influenciar as decisões políticas. Da seguinte lista, qual é, na sua opinião, o instrumento mais importante para influenciar as políticas públicas? E o segundo mais importante?»

Até aqui, analisámos as opiniões dos Portugueses sobre os principais instrumentos e estratégias ao dispor das organizações de interesse, explorando a avaliação que os cidadãos fazem da importância destes instrumentos no sistema político português. Mas e em termos das condições organizacionais e dos incentivos ou obstáculos que estes grupos encontram? Por outras palavras, quais são os principais problemas destas organizações? Do ponto de vista dos grupos, as dimensões organizacionais têm sido as mais relevantes para a literatura especializada na caracterização da população dos grupos

de interesse (cf. Allern e Bale 2012; Poguntke 2002; Lisi e Oliveira 2022); nessa perspectiva, os dados originais do inquérito (tabela 3.11) permitem compreender um lado menos conhecido das dimensões organizacionais das associações de interesse.

Para tal, solicitou-se aos inquiridos para expressar a sua concordância com afirmações como: «o principal problema das organizações é a falta de recursos económicos»; «a influência das organizações depende sobretudo da sua capacidade de liderança»; «o principal problema das organizações é a falta de democracia interna»; «as organizações deviam incentivar uma maior participação dos seus associados»; e, por fim, «a principal preocupação das organizações é influenciar os decisores políticos». No geral, os inquiridos concordaram com as afirmações, sendo particularmente altas as percentagens para a importância da liderança nos processos de influência das organizações (83,7%) e da necessidade de estimular a maior participação dos associados (87,4%). A questão da liderança é ainda mais saliente quando se analisa o problema da democraticidade das organizações: 20,6% dos inquiridos discordam da ideia de que a falta de democracia interna tem impacto nas pretensões dos grupos de interesse. Importa comparar esta avaliação com a baixa percentagem do gráfico anterior, em que o número elevado de associados não tem um papel de relevo na capacidade de influência dos grupos de interesse. A maioria dos inquiridos é ainda da opinião que quer a falta de recursos financeiros (56%) como a falta de democracia interna (84%) não são problemas relevantes nas organizações da sociedade civil. Finalmente, uma percentagem considerável (69%) discorda/discorda totalmente da noção de que as organizações de interesse têm como principal preocupação influenciar as decisões políticas.

**Tabela 3.11** Sobre o papel que podem ter, em geral, as organizações da sociedade civil no sistema político, qual é a sua opinião em relação às seguintes afirmações?

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
A influência das organizações depende sobretudo da sua capacidade de liderança	1,6%	7,9%	60,6%	23,1%
As organizações deviam incentivar uma maior participação dos seus associados	1,4%	4%	59,3%	28,1%
A principal preocupação das organizações é influenciar os decisores políticos	1,5%	19,3%	56,2%	12,6%
O principal problema das organizações é a falta de democracia interna	1,8%	18,8%	53%	13,3%
O principal problema das organizações é a falta de recursos económicos	6%	28,6%	48,2%	7,6%

Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Notas: 1) Pergunta: «E em relação às seguintes afirmações sobre as organizações da sociedade civil em Portugal, o que diria?» Escala de importância de quatro pontos. 2) Percentagem de «Não sabe» não apresentada na tabela.

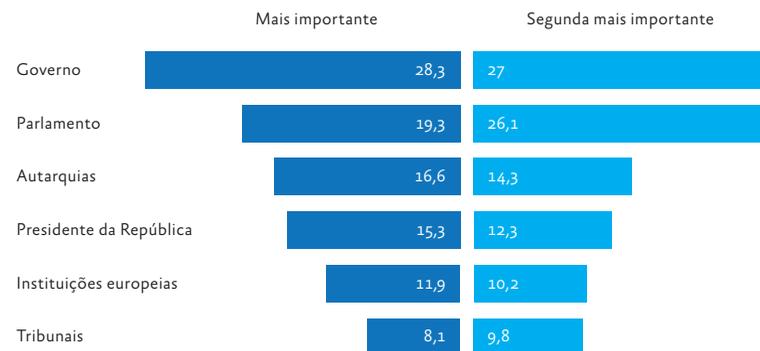
### 3.6. A relação dos grupos de interesse com as instituições políticas

O protagonismo de grupos de interesse na arena institucional tem diminuído, devido à sua substituição por parte de especialistas, sobretudo do setor privado (cf. Peters 2018). Apesar desta diminuição de protagonismo apontada pela literatura, dados para o Sul da Europa mostram que os canais formais de contactos institucionais (parlamento ou governo) continuam a ser relevantes (Lisi 2022: 111–112).

Qual a perceção dos Portugueses sobre a influência destas organizações junto das principais instituições do nosso sistema político? É junto de instituições como o governo, os tribunais, o poder local (autarquias), o presidente da República, o parlamento e a União Europeia que muita da ação coletiva destas organizações tem lugar.

Os resultados da figura 3.10 demonstram um claro protagonismo do governo como a instituição mais importante (28%) no que toca ao acesso e à influência dos grupos de interesse nos processos de tomada de decisão, com valores para o parlamento muito próximos. As autarquias (16,6%), o presidente da República (15,3%) e as instituições europeias são consideradas menos importantes. Do leque de instituições consideradas, os tribunais são vistos como menos importantes enquanto esferas de influência das decisões políticas.

**Figura 3.10** As instituições mais importantes para as organizações de interesse conseguirem influenciar as decisões políticas, na opinião dos inquiridos (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

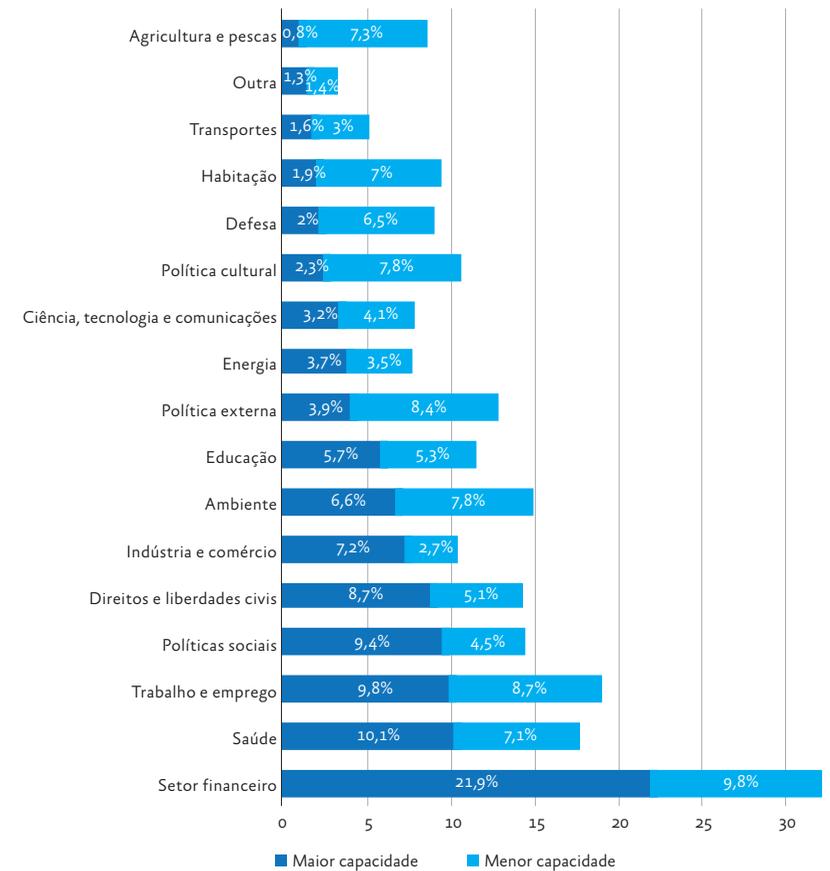
Nota: pergunta «Na sua opinião, qual considera ser a instituição mais importante para as organizações de interesse conseguirem influenciar as decisões políticas? E a segunda mais importante?»

Embora a vasta maioria dos inquiridos considere que o governo é a instituição por excelência para os grupos de interesse exercerem a sua influência, também uma larga maioria acredita que apenas algumas (42%) ou poucas vezes (33%) os governantes prestam atenção às preferências dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão. Resta saber em que medida as instituições representativas reagem às exigências dos cidadãos e dos grupos interesse. Naturalmente, os dados do nosso inquérito não nos permitem retirar qualquer tipo de conclusão nesse sentido, mas investigações recentes têm procurado explorar esta importante questão (cf. Pereira 2020).

O que podemos explorar são as percepções dos Portugueses face ao trabalho dos grupos de interesse. Por exemplo, quais as políticas públicas em que os grupos de interesse têm uma maior capacidade de influência?

Os temas e as políticas públicas escolhidos para avaliar o entendimento dos inquiridos foram selecionados tendo por base o projeto internacional Comparative Agendas Project (CAP). Olhando para os dados da figura 3.11, vemos que o setor financeiro (21,9%) é aquele em que os inquiridos mais sentem que as organizações de interesse têm um papel influente a desempenhar. As restantes áreas, mas com mais de 10% de diferença, são: saúde, trabalho e emprego, políticas sociais, direitos e liberdades civis. Pelo contrário, áreas como agricultura e pescas (0,8%) e ciência, tecnologia e comunicações (3,2%) são aquelas em que os Portugueses entendem não existir atualmente capacidade de influência por parte das organizações de interesse em Portugal.

**Figura 3.11** Opinião dos inquiridos sobre as políticas públicas em que as organizações de interesse têm uma maior ou menor capacidade de influência (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: pergunta «Na sua opinião, das seguintes políticas públicas, qual considera ser aquela em que as organizações de interesse têm uma maior capacidade de influência? E uma menor capacidade de influência?»

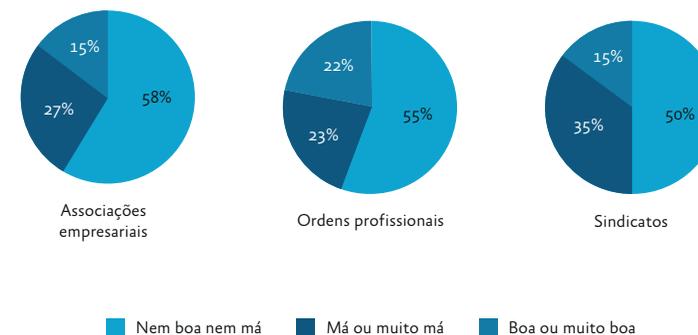
### 3.6.1. A atuação dos grupos de interesse durante a pandemia

O período de pandemia que se vive desde março de 2020 e os consecutivos estados de emergência e calamidade acarretaram um conjunto de desafios complexos para a sociedade e uma crise social e económica para a qual não havia preparação possível (Moreira *et al.* 2020). Várias atividades comerciais fecharam e outras alteraram o seu funcionamento para se adaptarem às exigências da pandemia. Muitos trabalhadores viram o seu emprego em perigo. Diversos setores, como a economia ou a educação, foram afetados de alguma forma pela pandemia da COVID-19.

Tendo em conta a diversidade dos grupos de interesse e o alcance da crise social e económica provocada pela pandemia, importa conhecer a opinião dos Portugueses sobre o seu papel durante este contexto particular e desafiante. Em primeiro lugar, procurou-se obter a avaliação da ação de três tipos de organizações na defesa e representação dos seus interesses durante a pandemia: associações empresariais, ordens profissionais e sindicatos. Ao observar os dados da figura 3.12, na globalidade, estas organizações obtiveram maioritariamente resultados neutros. Isto significa que a grande maioria dos Portugueses considera que a ação dos grupos de interesse não foi boa nem má. Os resultados negativos em termos cumulativos (avaliações muito más e más) são transversais entre as diferentes organizações consideradas, embora os sindicatos se destaquem negativamente (35%), enquanto as avaliações positivas e muito positivas são menores (entre 15% e 22%). Mesmo assim, é de notar que um em cada cinco inquiridos avalia positivamente a ação desenvolvida pelas ordens profissionais. Quisemos também escrutinar que

associações específicas são mais bem avaliadas pelos inquiridos. Para isso, disponibilizou-se para cada um destes três tipos de organizações uma lista de associações; contudo, como a participação dos inquiridos foi baixa nestas perguntas, não nos é possível apresentar tais dados.

Figura 3.12 A ação das organizações de interesse durante a pandemia, na opinião dos inquiridos (%)



Fonte: dados do inquérito de opinião GRIP.

Nota: pergunta «Como avalia a ação das seguintes organizações na defesa e representação dos seus interesses durante a pandemia?»

A neutralidade que se observa nas respostas dos inquiridos face ao desempenho das organizações de interesse pode ser explicada pelo facto de o trabalho de campo ter decorrido durante a própria pandemia. Neste sentido, é preciso ter alguma cautela na sua interpretação. Não obstante, são dados úteis para complementar análises futuras da ação das instituições políticas durante a crise pandémica.

### 3.7. Conclusão

Este capítulo procurou mapear e descrever o envolvimento associativo e político dos Portugueses em perspetiva longitudinal e comparada, bem como conhecer e traçar as *atitudes, avaliações e opiniões dos respondentes sobre as associações* que fazem parte da sociedade civil em Portugal. Este exercício é inovador e essencial para compreendermos melhor as dinâmicas da relação entre cidadãos e grupos de interesse e complementarmos os estudos recentes nesta área (Lisi e Loureiro 2019).

A análise empírica aqui apresentada pretendeu fazer uma radiografia completa da relação dos Portugueses com as organizações de interesse; para tal, dividiu-se o capítulo em duas grandes secções.

Na primeira parte deste capítulo, subordinado ao tema «envolvimento associativo e participação política» dos respondentes, as análises comparativas, longitudinais e explicativas corroboraram em grande medida as conclusões de investigações passadas e apresentaram novos dados e pistas para investigação futura.

A perspetiva longitudinal realçou o aumento expressivo de todas as formas de participação em Portugal, com exceção da participação em manifestações e em atividades ilegais de protesto, entre 1999 e 2020. A evolução maior encontra-se na «assinatura de petições» (+ 37 pontos percentuais). Este valor deve ser lido tendo em conta o percurso desenvolvido pelo parlamento português, o qual desde 2005 tem em vigor um sistema de petições eletrónicas que tem aperfeiçoado ao longo dos anos, facilitando cada vez mais a sua utilização e reduzindo os custos de participação (Tibúrcio 2016; Serra-Silva 2020).

Por outro lado, a perspetiva comparada permitiu-nos concluir que os valores de pertença associativa de Portugal, independentemente do tipo de associação, são genericamente inferiores aos valores da maioria dos países europeus. Destaca-se a existência de associações que mobilizam mais cidadãos do que outras — um padrão transversal na Europa e encontrado também em Portugal. Finalmente, a perspetiva explicativa tentou elucidar a divisão existente entre os inquiridos que relatam algum envolvimento associativo (mesmo de natureza apenas formal) e aqueles que não relatam qualquer tipo de envolvimento associativo. Através de uma análise estatística multivariada, testou-se o papel de variáveis clássicas do modelo socioeconómico, como género e idade, recursos materiais e cognitivos, e também de algumas variáveis atitudinais, como o interesse pela política e a satisfação com a democracia. Os resultados encontrados para as duas variáveis dependentes indicam que os cidadãos que estão envolvidos em associações voluntárias não são representativos da generalidade da população no que diz respeito às características socioeconómicas: trata-se de indivíduos com maiores recursos económicos e cognitivos, uma maior integração social e um maior interesse pela política. E confirmou-se novamente a excecionalidade de Portugal, que contraria a maioria dos países europeus e ocidentais, onde a (in)satisfação é um preditor do envolvimento associativo (Badescu e Neller 2007).

Na segunda parte do capítulo, o ângulo de análise passou para as *atitudes, avaliações e opiniões dos respondentes sobre as associações*. O reduzido envolvimento cívico traçado anteriormente é acompanhado pela opinião de que as organizações de interesse servem sobretudo os seus próprios interesses, em detrimento do pluralismo de interesses e da representação de interesses na arena

institucional de grupos ou assuntos que não têm possibilidade de acesso ao parlamento. Apesar disso, as associações ambientalistas e de solidariedade social são consideradas as que melhor representam as opiniões dos inquiridos e, neste ponto, é de notar que 25% dos inquiridos sentem que os sindicatos representam as suas opiniões.

A complementar este panorama, os Portugueses depositam pouca confiança nas organizações de interesse, especialmente em organizações religiosas ou ligadas à Igreja e em sindicatos. E mais uma vez se destacaram positivamente as associações ambientalistas. Esta diferença, ainda assinalável, entre associações ambientalistas e outros grupos de interesse pode dever-se às estratégias que estas usam na sua ação. As associações ambientalistas recorrem a estratégias de *outsider lobbying*, ou seja, preferem utilizar canais externos para influenciar tanto a atividade legislativa como a opinião pública, enquanto as organizações económicas usam tipicamente mais estratégias de *inside lobbying*, isto é, procuram aceder ao poder através de canais internos na arena institucional, tais como contactos com o parlamento ou o governo (Weiler *et al.* 2013). A investigação futura deve analisar em maior profundidade as associações ambientalistas, bem como de que forma o tipo de estratégia influencia as atitudes dos cidadãos.

Este estudo revela também que, para os cidadãos portugueses, o governo e o parlamento são as instituições mais importantes, sendo interessante notar a pouca influência percebida das associações de interesse ao nível europeu. Sobre a capacidade de influência, Corrado (2017) refere que a mobilização dos grupos de interesse procura influenciar o parlamento sobretudo nas áreas da finança, da energia, da construção e da indústria farmacêutica. De acordo com os dados

do inquérito, o setor financeiro é aquele que os cidadãos consideram sofrer maior influência por parte dos grupos de interesse, seguido da saúde, do trabalho e emprego e das políticas sociais. Ademais, dados longitudinais das comissões parlamentares mostram que são os tópicos do trabalho, da educação e da agricultura que mais mobilizam os grupos de interesse (Oliveira 2021). Quanto ao acesso institucional, parece existir uma divergência entre a mobilização dos grupos de interesse e a influência que estes têm do ponto de vista dos cidadãos, uma pista que trabalhos futuros deverão investigar.

Finalmente, este estudo analisou as preferências, as opiniões, os comportamentos e as atitudes dos cidadãos portugueses através de um questionário *online* aplicado a mais de 1500 indivíduos. O intuito de mapear esta relação foi pioneiro e um primeiro impulso, mas a investigação futura deverá aprofundar as pistas lançadas com esta investigação e continuar o exercício comparativo, quer com outras realidades quer no tempo.

### 3.8. Apêndice

**Tabela 1** Distribuição da amostra por sexo

Masculino	47,8% (725)
Feminino	52,2% (791)

**Tabela 2** Distribuição por escalões etários

18 – 24	12,3% (187)
25 – 34	12,7% (192)
35 – 44	16,8% (254)
45 – 54	17,2% (261)
55 – 64	15,8% (239)
+65	25,3% (384)

**Tabela 3** Distribuição por região geográfica

Alentejo	4,5% (68)
Algarve	7,5% (114)
Centro	23,2% (351)
Lisboa	28,1% (426)
Norte	36,7% (557)

## Capítulo 4

# Os grupos de interesse na imprensa portuguesa (1990–2019)

João Gaio e Silva e João Loureiro

### 4.1. Introdução

Os meios de comunicação têm uma importante função de intermediação na formulação e na difusão do debate público. Neste sentido, para os grupos de interesse, e não obstante a variedade dos membros que associam e dos interesses que representam, as páginas da imprensa podem constituir-se como mais uma arena onde prosseguem os seus objetivos, participando nas discussões que surgem na agenda mediática, procurando inserir nesta última questões que lhes são mais caras, ou afirmando-se até como interlocutores reconhecidos na produção de informação ou no debate público (cf. Binderkratz 2012; Rasmussen *et al.* 2014; 2018; Trapp e Laursen 2017).

Como tal, o presente estudo tem por base uma análise sistemática de dois jornais de referência na qual se procura, ao longo dos últimos 30 anos, registar a presença de menções a organizações representativas de cidadãos ou a entidades que, no quadro deste projeto de investigação, se qualificam como «grupos de interesse»<sup>24</sup>.

O seu propósito é identificar tendências de natureza quantitativa quanto à cobertura mediática do universo associativo português: que tipos de grupos e que organizações em particular são mais frequentemente mencionadas na imprensa? A que temas surgem mais

associados? É crescente a diversidade de grupos referidos ou a nota dominante ao longo do tempo é de estabilidade? Que ilações podemos tirar quanto à relação entre a presença mediática destes atores coletivos e o sistema político-partidário?

Na prossecução destes objetivos, começamos por uma breve revisão da literatura, onde se discute a importância de estratégias de ação pública para os grupos de interesse, na qual se inclui a presença na arena mediática. Referimos também alguns trabalhos que em Portugal se têm debruçado sobre os órgãos de comunicação social que a compõem, apresentando depois alguns resultados de investigações realizadas noutros países europeus, equiparáveis à aqui apresentada.

A terceira secção deste capítulo especifica os dados em causa e a metodologia que presidiu à sua recolha, apresentando de forma sucinta a base de dados criada, cuja futura disponibilização pública se constitui como um dos principais contributos deste projeto.

A apresentação dos resultados tem início com a quarta secção, onde se expõe o universo de organizações que aqui abarcamos e a sua evolução temporal, decompondo-as por tipo e sublinhando os grupos que mais se destacam, a par dos temas que os acompanham.

A quinta secção atende a eventuais diferenças na cobertura dos dois jornais sob análise e às características das notícias em causa.

Em sexto lugar, consideramos de que forma as referências mediáticas a grupos de interesse se relacionam ou não com partidos políticos e instituições europeias. Em seguida, olhamos para os contextos eleitorais e para as formas de mobilização.

A última secção oferece um conjunto de conclusões sobre a análise conduzida e aponta algumas das limitações que esta encerra.

#### 4.2. Grupos de interesse e *media*: o caso português e estudos comparados

A presença de um grupo de interesse num órgão de comunicação social pode corresponder ao que na literatura anglo-saxónica se convencionou apelar de *outside lobbying* — isto é, uma forma pública de defesa das suas posições no desenrolar dos processos de decisão política, em contraponto a estratégias de contacto mais direto junto de atores político-administrativos.

Entre estas atividades de natureza pública, Tresch e Fischer (2015) distinguem atos de protesto (como greves, boicotes ou manifestações), de mobilização com um menor grau de compromisso (tais como a recolha de assinaturas para petições e cartas abertas, ou a realização de reuniões públicas) e de informação (através, por exemplo, da publicação de estudos). Estas ações podem servir para informar ou mobilizar cidadãos e com isso gerar atenção mediática. Mas esta atenção pode também ser procurada de forma mais explícita, por via da produção de comunicados de imprensa ou da realização de conferências de imprensa e de entrevistas.

O recurso a qualquer uma destas estratégias depende, contudo, dos objetivos de cada organização e da relação que esta estabelece com três diferentes tipos de interlocutores, a que correspondem também três lógicas distintas (Berkhout 2013; cf. De Bruycker e Beyers 2015; Junk 2016). Face aos decisores políticos, seguindo uma lógica de influência relativamente às opções que estes tomam, tais ações permitem sinalizar as preferências da organização e o apoio social de que esta goza. Em segundo lugar, numa lógica de apoio que se procura junto dos seus membros, a presença mediática de um grupo pode contribuir para satisfazer os desejos de representação dos indivíduos e/ou das entidades que agrega e para aumentar a probabilidade de vir a recrutar novos associados. Por fim, com base numa lógica de reputação junto da opinião pública e em relação aos próprios órgãos de informação, uma organização pode atuar em busca de um maior reconhecimento enquanto ator relevante no espaço mediático ou no sentido de redirecionar a discussão pública em termos que lhe sejam mais favoráveis e lhe permitam expandir a base de apoio às suas reivindicações.

Contudo, as organizações nem sempre optarão por «vir a público» na defesa dos seus interesses. De acordo com o estudo de referência de Ken Kollman (1998), a probabilidade de tal acontecer aumentará se a política defendida pelo grupo em questão tiver uma maior popularidade junto da opinião pública e uma maior importância junto dos seus membros. Ao invés, à falta de apoio popular e de grande interesse dos associados, a posição do grupo será defendida por canais de acesso mais diretos face às entidades decisórias, até porque a aposta na mediação pode levar a uma abertura do campo de disputa e à mobilização de outros atores com preferências contrárias (Berkhout 2013). Enfatizando também o impacto do tipo de tema ou

de política em causa, Junk (2016) argumenta que o *outside lobbying* será mais provável em assuntos de menor complexidade que se refiram a questões respeitantes à comunidade em geral e não apenas a um segmento restrito da sociedade.

Outros autores sublinham, porém, o efeito que as características do próprio grupo de interesse têm sobre a sua decisão de privilegiar ou não a arena mediática: nomeadamente o tipo de grupo e os recursos que tem ao seu dispor. Aqui abre-se um debate entre duas expectativas teóricas. Por um lado, espera-se que as estratégias de ação pública sejam mais importantes para grupos que tenham menos recursos (financeiros, humanos, etc.) e que tenham um menor acesso direto aos atores político-administrativos, tornando-se assim mais prevalentes entre grupos de causa ou de identidade e sendo menos relevantes para organizações representativas de interesses empresariais (Kriesi *et al.* 2007; Tsujinaka e Pekkanen 2007; Dür e Mateo 2016; Binderkrantz e Pedersen 2019). Por outro lado, têm sido frequentes as investigações empíricas que identificam um acumular dos desequilíbrios: grupos com mais recursos e com um maior acesso a interlocutores institucionais obtêm também uma maior exposição mediática (Thrall 2006; Binderkrantz *et al.* 2015; Binderkrantz *et al.* 2017; Vesa *et al.* 2022).

Esta discrepância explica-se, em grande medida, pelo facto de não bastar a uma organização dar prioridade à arena mediática para nela se encontrar representada. Isto porque tal arena depende das características dos próprios órgãos de informação que a compõem — e que em Portugal têm sido objeto de estudo.

Na esteira de estudos clássicos sobre a função de definição da agenda política (*agenda-setting*) desempenhada pelos *media* (McCombs e

Shaw 1972) e os possíveis impactos junto dos cidadãos quanto aos assuntos a que dão prioridade e às valorizações que lhes atribuem (Scheufele 2000; McCombs *et al.* 2014), Néelson Traquina (2014: 9) aponta como primeiro poder dos jornalistas o «poder de seleção», decidindo que declarações, ações ou acontecimentos encontram na cobertura noticiosa um prolongamento da sua vida, caso contrário efémera e circunscrita aos que a presenciaram. O segundo é o «poder de construção», que enquadra o objeto da notícia e a versão que dele se apresenta. O terceiro é o «poder de saliência», que determina o destaque de cada notícia, passível de constar de uma primeira página ou de ser remetida para secções mais recônditas.

Mas tem-se questionado o grau de autonomia de que o jornalista goza em Portugal (Correia 1997), das «formas de censura oculta» que não se dissipam com o desabar do Estado Novo (Oliveira 1988) aos processos de concentração da propriedade dos *media* que nas últimas décadas têm atraído atenção e gerado preocupação (Oliveira 1992; Sousa 1994; Silva 2004; Correia 2006; Figueiras e Ribeiro 2015).

Na comparação internacional avançada por Hallin e Mancini (2004), o sistema de *media* português é equiparado ao dos restantes países mediterrânicos, qualificado como um «modelo de pluralismo polarizado» e caracterizado por um subdesenvolvimento histórico e material da imprensa de grande circulação, por um baixo nível de profissionalização, por uma elevada intervenção estatal e pela existência de paralelismo político, i.e. a tendência para os órgãos de comunicação social refletirem as clivagens político-ideológicas que se encontram no sistema partidário. Destas características resultaria um modelo de interação entre a esfera mediática e política que é prejudicial à autonomia da primeira perante atores poderosos (Estado,

Igreja, partidos ou empresas), tendendo, portanto, a alinhar-se com as diversas facções que participam nas disputas políticas que se desenrolam no curso das experiências democráticas destes países.

A existência de paralelismo político em Portugal é, contudo, contestada. Sendo este fenómeno particularmente visível em Espanha, no caso português tem-se observado que os órgãos de comunicação social reproduzem a natureza tendencialmente bipartidária do sistema político, sobretudo desde que este se estabilizou em torno da alternância entre PS e PSD, e em função das preocupações comerciais de não alienar uma audiência que de si já não é vasta (Álvares e Damásio 2013; Pereira 2015; Pereira e Nina 2016).

Para lá das estruturas sistémicas referentes à imprensa portuguesa, também os seus conteúdos têm sido escrutinados. A cobertura de campanhas eleitorais é caso disso (Caleiro 2005; Salgado 2009; Antunes e Lisi 2015), tal como os espaços de opinião (Figueiras 2003, 2011), as narrativas jornalísticas que se desenvolveram no decorrer da mais recente crise económica e financeira (Caldas e Almeida 2016) ou as formas como se refletem ações coletivas e de protesto (Mendes e Seixas 2005), servindo de base empírica para a análise de movimentos ambientalistas de base popular (Figueiredo e Fidélis 2003). É igualmente sobre a área do ambiente que Horta, Carvalho e Schmidt (2017) se debruçam, verificando que a cobertura mediática das alterações climáticas em Portugal segue, em larga medida, os desenvolvimentos na agenda global em detrimento de dinâmicas e atores nacionais; estes últimos não chegam a 30% das citações contabilizadas em artigos de imprensa acerca do tema. Por fim, importa destacar o trabalho de Gonçalo Pereira Rosa (2006), que

procura explicar a ascensão mediática da Quercus, organização não governamental na área do ambiente, e a consolidação da sua presença nos meios de comunicação social. Mas um levantamento na escala que aqui apresentamos, referente à multiplicidade de organizações sociopolíticas como as que aqui se incluem, não tem — que seja do nosso conhecimento — precedente no plano nacional.

Tal levantamento torna-se ainda mais pertinente em função dos resultados de um inquérito recentemente conduzido junto de 535 grupos de interesse em Portugal (Lisi e Loureiro 2019b), inserido no projeto internacional *Comparative Interest Group Survey*. A «visibilidade pública», onde se inclui a frequência de exposição nos *media*, é considerada um indicador de eficácia por quatro em cada cinco grupos que medem e avaliam o sucesso da sua organização (numa amostra válida de 181 grupos), sendo apenas superado pela «satisfação dos membros». Por outro lado, têm surgido, nos últimos anos, mapeamentos sistemáticos sobre a presença de grupos de interesse em órgãos de informação em diversos países europeus, servindo de referências para a construção metodológica deste estudo e para as dimensões de análise que aqui se aprofundam.

Anne Binderkrantz, figura central desta vaga, observou que na Dinamarca, entre 1984 e 2003, houve um grande aumento da diversidade de grupos de interesse com presença mediática, sobretudo em função do crescimento da exposição de grupos de causa e de identidade, em detrimento de organizações representativas de trabalhadores e de interesses empresariais (Binderkrantz 2012). Aizenberg e Hanegraff (2020) também identificam uma queda mediática de associações empresariais e sindicais nos Países

Baixos entre 1990 e 2017, enquanto no Reino Unido se verifica uma estabilidade onde organizações não governamentais têm o maior destaque informativo. Isto leva os autores a concordar com Binderkrantz quanto ao enfraquecimento dos atores económicos tradicionais (patronato e sindicatos) nos sistemas corporativistas, mas a rejeitar a tese de que tal se traduza numa maior diversidade dos interesses representados na esfera pública. Até porque incluem na amostra referências a empresas a título individual, que inclusive surgem como o tipo de ator com uma maior presença mediática nos dois países.

Já um estudo que abdica da dimensão longitudinal e compara a Dinamarca, o Reino Unido e Espanha num período de um ano encontra uma grande concentração das referências de imprensa em torno de um número restrito de grupos com maiores recursos, estatuto e legitimidade (Binderkrantz *et al.* 2017). Esta realidade é particularmente acentuada no caso espanhol, onde apenas sete grupos, correspondentes a 2% do total de grupos encontrados, têm 50% da cobertura mediática analisada. Também aqui se observa que as organizações empresariais e sindicais atraem maior atenção do que os grupos de causa ou de identidade, pese embora a importância das áreas temáticas em questão. Em assuntos de teor económico e particularmente ligados ao mercado de trabalho, há uma menor diversidade de grupos referidos e um maior peso dos atores empresariais e sindicais; a diversidade é, contudo, maior em assuntos ligados à saúde, à justiça e à educação, favorecendo, no caso espanhol, uma maior presença de grupos de identidade e, nos casos da Dinamarca e do Reino Unido, a presença de grupos de causa.

Por fim, esta investigação (Binderkrantz *et al.* 2017) também compara, no seio de cada país, a cobertura mediática de dois jornais com diferentes tendências ideológicas e encontra diferenças significativas nas referências a tipos de grupos distintos. O mesmo acontece na Alemanha, onde Oehmer (2017) aponta uma maior cobertura de grupos de interesse da esfera ambiental e social no jornal tido como de esquerda e uma maior atenção a grupos de natureza económica no jornal conservador e no jornal moderado.

Outra dimensão de análise prende-se com a eventual ação mediática dos grupos de interesse em contextos eleitorais. Estes momentos podem acarretar fortes incentivos para a mobilização das organizações, seja de uma forma mais direta — sinalizando um apoio a determinadas forças políticas ou ameaçando com a retirada do mesmo —, seja de uma forma indireta, aproveitando a maior politização social que caracteriza estes períodos para promover as suas agendas (Schmitt-Beck e Farrell 2008). Ainda assim, um posicionamento partidário mais explícito implica alguns riscos, num duplo sentido: deteriorando relações com futuros detentores de cargos políticos ou abrindo conflitos internos na própria organização, a que acresce a possível alienação de potenciais membros e fontes de financiamento.

Como tal, não surpreende que Allern e Saglie (2008) observem na Noruega um envolvimento de grupos de interesse em eleições que é autónomo face às dinâmicas partidárias, mas que não deixa de ser intenso: mais de dois terços das organizações inquiridas procuraram chegar aos meios de comunicação social nas eleições de 2005, no sentido de informar eleitores e partidos sobre as suas preferências. Não obstante, os enquadramentos noticiosos podem, em tais

momentos, privilegiar as consequências eleitorais e as relações inter e intrapartidárias em detrimento de um enfoque sobre os conteúdos substantivos de políticas públicas (Binderkrantz e Green-Pedersen 2009). E Binderkrantz (2008), ao considerar as eleições dinamarquesas de 2005, verifica que a cobertura noticiosa referente a partidos políticos cresce de forma considerável, embora os grupos de interesse não percam exposição — continuando sobretudo a focar-se nas suas preferências face a temas concretos, visto que apenas 10% das notícias com menções a grupos de interesse se referem especificamente ao processo eleitoral.

Finalmente, o uso de diferentes tipos de ação pública — tal como distinguidos no início desta secção — e a sua cobertura mediática são analisados por Tresch e Fischer (2015) em seis países europeus. De forma transversal, há um maior recurso a atividades direcionadas aos órgãos de informação (e.g. comunicados e conferências de imprensa) e os atos de protesto (e.g. manifestações, greves) são os mais raros. Mas a cobertura destas ações é desproporcional ao seu uso. No caso dos sindicatos, verifica-se uma cobertura noticiosa dos seus atos de protesto que é desproporcionalmente superior ao uso que deles fazem, verificando-se o oposto para os comunicados e as conferências de imprensa que promovem. Já no que toca às organizações empresariais, este último tipo de atividades tem um reflexo mediático desproporcionalmente superior.

### 4.3. Dados e metodologia

A análise de peças jornalísticas constitui a base da análise empírica do presente capítulo. Neste sentido, a unidade de análise remete para a referência a grupos de interesse em contexto noticioso —

i.e. a frequência de menções a um grupo de interesse em artigos de jornal. Contabilizam-se um total de 9073 ocorrências<sup>25</sup>, contidas em 5879 peças jornalísticas e respeitantes aos jornais *Público* (de circulação diária) e *Expresso* (de circulação semanal), com 3895 e 1894 peças analisadas, respetivamente. O período em análise compreende-se entre 1990 e 2019.

A análise temporal segue uma seleção semialeatória, na medida em que, para cada ano, apenas foram analisados seis meses de edições: para os anos pares (1990, 1992, 1994, etc.), a análise versou os meses ímpares (Janeiro, março, maio, etc.); para os anos ímpares (1991, 1993, 1995, etc.), procedeu-se à codificação dos meses de número par (fevereiro, abril, junho, etc.). Atendendo à larga dimensão e morosidade da própria recolha de dados, além dos constrangimentos temporais e dos impostos pela pandemia da COVID-19, esta opção procurou privilegiar a exequibilidade do processo. Deste modo, para o *Público*, a seleção da amostra contemplou a escolha aleatória de dez edições por cada mês; quanto ao *Expresso*, analisaram-se todas as edições de cada mês em questão. A leitura de cada edição, por fim, compreende as secções de «Destaques» e de «Política», a par do «Editorial». Este apontamento, a par da própria amostragem temporal, implicam precaução na análise e na interpretação dos dados, porquanto se prestam a potenciais enviesamentos na leitura da cobertura mediática para determinados assuntos e atores — a expressão estatística de determinados acontecimentos (como períodos eleitorais, a título de exemplo) pode ser afetada pela coartação temporal da amostra (Binderkrantz *et al.* 2017, 319).

A codificação foi realizada por um dos autores, João Gaio e Silva, e o seu treino consistiu tanto na leitura e no estudo do *Codebook*

(Lisi *et al.* 2021) quanto na estreita colaboração com o investigador responsável pela coordenação deste *working package* (Análise da Cobertura Mediática), João Loureiro. O intuito desta comunicação e deste controlo regulares visa o esclarecimento de dúvidas (por exemplo, ao nível da identificação de determinados grupos ou da sua própria classificação tipológica) e a sistematização de práticas de codificação. De igual modo, em abril de 2020 decorreu um teste inicial relativo a edições do jornal *Público* de 2002 e 2003, para a qual o codificador recebeu retorno sobre o processo.

Os dados recolhidos foram codificados de acordo com três conjuntos de variáveis (cf. Lisi *et al.* 2021). O primeiro grupo é relativo à informação do codificador e da edição (i.e. o jornal, a data e o número de identificação de cada artigo). O segundo conjunto dedica-se à caracterização da notícia, com referência à relevância política do próprio artigo, à presença deste na capa e à tipologia de notícia (reportagem, editorial, entrevista, breve ou outro), à existência de contexto eleitoral, ao tema<sup>26</sup> versado, à referência a assuntos específicos<sup>27</sup> e à presença de atores políticos (instituições europeias, ministros e secretários de Estado, partidos). Por fim, o terceiro grupo diz respeito à própria presença dos grupos de interesse — a sua identificação<sup>28</sup>, o modo como surgem citados (direta ou indiretamente, mencionados por outros ou assinando o próprio artigo) e a referência a ações de mobilização. Para testar a fiabilidade da codificação realizada, foi selecionada e codificada pelo investigador responsável uma amostra semialeatória de 21 edições do jornal *Público* e nove edições do jornal *Expresso*, equitativamente distribuídas por cada uma das três décadas e correspondendo a 1,17% do total da amostra. Considerando a mais comum medida estatística de concordância intercodificadores,

registou-se um coeficiente kappa de 0.893 para a identidade dos grupos de interesse referidos na amostra e de 0.641 para o tema dos artigos analisados.

O acesso aos dados — i.e. as edições selecionadas do *Público* e do *Expresso*, entre 1990 e 2019 — deu-se, num primeiro momento, pelas edições digitais que ambos os títulos disponibilizam nos seus *sites*, com exclusividade para assinantes. Quanto ao *Público*, encontravam-se disponíveis os números relativos ao período entre 2001 e 2019; quanto ao *Expresso*, os anos compreendidos entre 2015 e 2019. Por este motivo, num segundo momento, foi necessário proceder ao pedido de envio de edições digitalizadas do *Expresso*, a partir do critério de seleção da amostra, e à análise *in loco* de edições do *Público* e do *Expresso* no acervo de periódicos da Biblioteca Nacional de Portugal.

#### 4.4. O universo associativo na imprensa: tipos de grupo, temas e atores

Um primeiro passo para a análise da presença dos grupos de interesse na imprensa escrita portuguesa corresponde à apresentação do universo global sobre o qual nos debruçamos. De entre as 2570 edições revistas e as 9073 referências a grupos de interesse registadas, encontraram-se menções a um total de 1342 organizações. Contudo, esta diversidade e este aparente pluralismo no acesso à arena mediática devem ser colocados em perspetiva: 55% destes grupos são referidos apenas uma vez nesta amostra de 30 anos e, se considerássemos apenas as organizações que contabilizam pelo menos cinco referências, teríamos um universo de 267 grupos, cerca de 20% do total registado.

Uma segunda nota introdutória refere-se a uma clara discrepância no número de ocorrências durante a década de 90, em comparação com as duas décadas seguintes. Foram registados muito menos artigos com referência a grupos de interesse e, analogamente, é menor o universo de organizações mencionadas. Sendo relevante a possibilidade de nos encontrarmos perante um crescimento da importância de grupos de interesse nas tendências de cobertura mediática, estamos mais seguros dos efeitos combinados das nossas escolhas metodológicas e das opções editoriais dos jornais em causa para este enviesamento<sup>29</sup>. Por outro lado, e de forma mais especulativa, esta evolução pode também corresponder a uma maior institucionalização deste tipo de organizações, tornando-se atores estabelecidos no sistema político português; não é, de resto, de descurar a maior intervenção estratégica de agências de relações públicas ou de comunicação junto dos órgãos de comunicação social, a par de uma crescente dependência por parte das redações face a reconhecidas fontes de informação que agilizam as rotinas editoriais.

Não obstante, há uma relativa estabilidade ao longo do tempo no universo de organizações referidas na imprensa se considerarmos o tipo de grupo e o seu peso relativo, com duas exceções. Os sindicatos deixam, ao virar do século, de ser o tipo de grupo com o maior número de organizações referidas, lugar que passa a ser ocupado pelos grupos de causa. Na tabela 1 é manifesto o seu crescimento e registam assim o maior número de grupos referidos na totalidade da amostra, representando 28% das organizações (N=376); são seguidos pelas associações empresariais (22,4%, N=300), pelos sindicatos (17,4%, N=233), pelas associações profissionais (14,5%, N=195) e pelos grupos de identidade (11,5%, N=154). Os grupos de lazer e institucionais apresentam-se de forma residual e representam, respetivamente, 3,7% (N=50) e 2,5% (N=34) da população referida.

**Tabela 4.1** Universo de grupos de interesse referidos na imprensa, por tipo de grupo e por década

	1990–1999	2000–2009	2010–2019	Evolução	Total
Causa	21,7%	29,1%	28,1%	89 → 198	376
Empresariais	22,4%	22,5%	21,4%	92 → 151	300
Sindicatos	24,1%	16,2%	18,0%	99 → 127	233
Profissionais	14,4%	14,7%	16,2%	59 → 114	195
Identidade	10,7%	10,6%	11,8%	44 → 83	154
Lazer	3,9%	3,8%	2,1%	16 → 15	50
Institucionais	2,9%	3,1%	2,3%	12 → 16	34
Total	411	708	704		1 342

Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

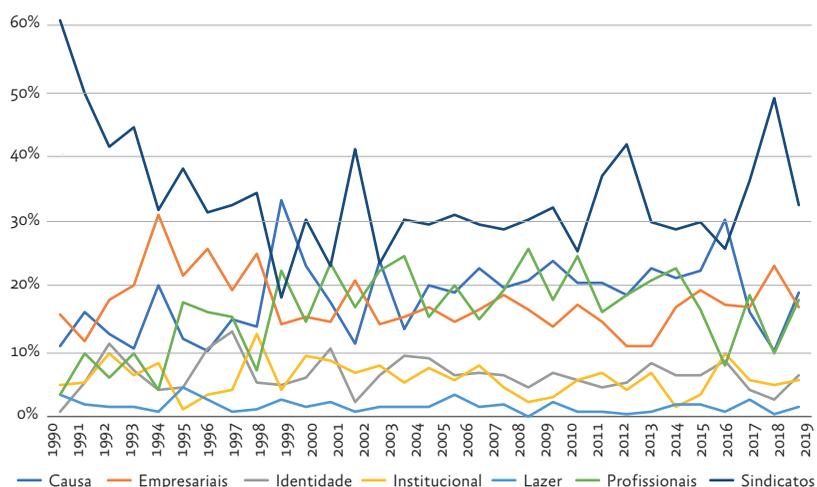
Nota: totais e linhas de evolução em valores absolutos; percentagens calculadas por década (coluna).

Note-se que os valores observados na tabela 4.1 se referem ao número de grupos que surgem pelo menos uma vez na amostra recolhida. Se, ao invés, nos focarmos no número de menções registadas e considerarmos o seu peso relativo por cada tipo de grupo e a sua evolução numa base anual (cf. figura 4.1), verifica-se também o aumento da exposição mediática dos grupos de causa, sobretudo face aos valores da década de 90 e chegando até a obter mais menções do que os sindicatos em 1999 e 2017. Estes últimos, aliás, registam a menor presença precisamente em 1999, no final de uma década que iniciam em clara posição de destaque. Mantendo-se ao longo da esmagadora maioria do período como o tipo de grupo mais frequentemente mencionado, não deixa de ser notória a sua queda relativa face aos anos 90, não obstante os picos observados em 2002 — ano de greve geral da CGTP-ILN e na antecâmara da introdução do Código do Trabalho de 2003 — e em 2012–2013, em plena crise socioeconómica. Já as associações

empresariais apresentam algum decréscimo na viragem do século, em sentido contrário às associações profissionais que encontram uma maior exposição mediática desde então.

No total da amostra recolhida, 32,5% das referências a grupos de interesse correspondem então a sindicatos (N=2951), seguidos dos grupos de causa (19,1%, N=1 732), das associações profissionais (17,8%, N=1611), das associações empresariais (16,9%, N=1535), dos grupos de identidade (6,5%, N=592), institucionais (5,6%, N=509) e de lazer (1,6%, N=143).

**Figura 4.1** Menções por tipo de grupo (percentagem anual)

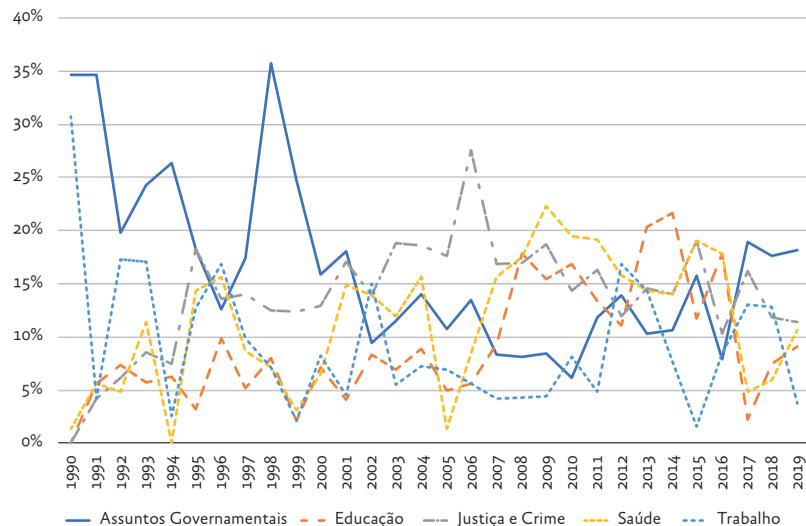


Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

Um último apontamento em termos globais reflete os temas que mais recorrentemente se encontram associados às notícias em que se referem grupos de interesse. Atendendo ao conjunto dos artigos analisados, são cinco os temas que se destacam: *Justiça e Crime* é o mais frequente (15%, N=884), seguido de *Assuntos Governamentais*<sup>30</sup> (13,9%, N=818), *Saúde* (13,4%, N=787), *Educação* (10,8%, N=632) e *Trabalho* (8,6%, N=508). Em sentido contrário, os temas praticamente ausentes da amostra recolhida — não chegando a 1% da mesma — referem-se a *Energia*, a *Habitação*, a *Imigração* e a *Investigação e Desenvolvimento*.<sup>31</sup>

Uma perspetiva longitudinal e focada nos cinco principais temas, contudo, permite observar que os *Assuntos Governamentais* foram particularmente centrais nos anos 90, ao contrário da *Saúde* e da *Educação*, que aumentam a sua frequência, em média, a cada década que passa. Já o *Trabalho* viu reduzida em metade a sua frequência relativa ao virar do século, pese embora a sua recuperação na década de 2010, associável aos processos de liberalização da legislação laboral no decurso do programa de assistência financeira condicionada e à disputa pela sua rerregulação no ciclo político que se seguiu. *Justiça e Crime*, por sua vez, torna-se o tema mais frequente na década de 2000, sendo apenas destronado pela *Saúde* nos anos seguintes (cf. figura 4.2).

Figura 4.2 Os cinco temas mais frequentes (percentagem anual de artigos)



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

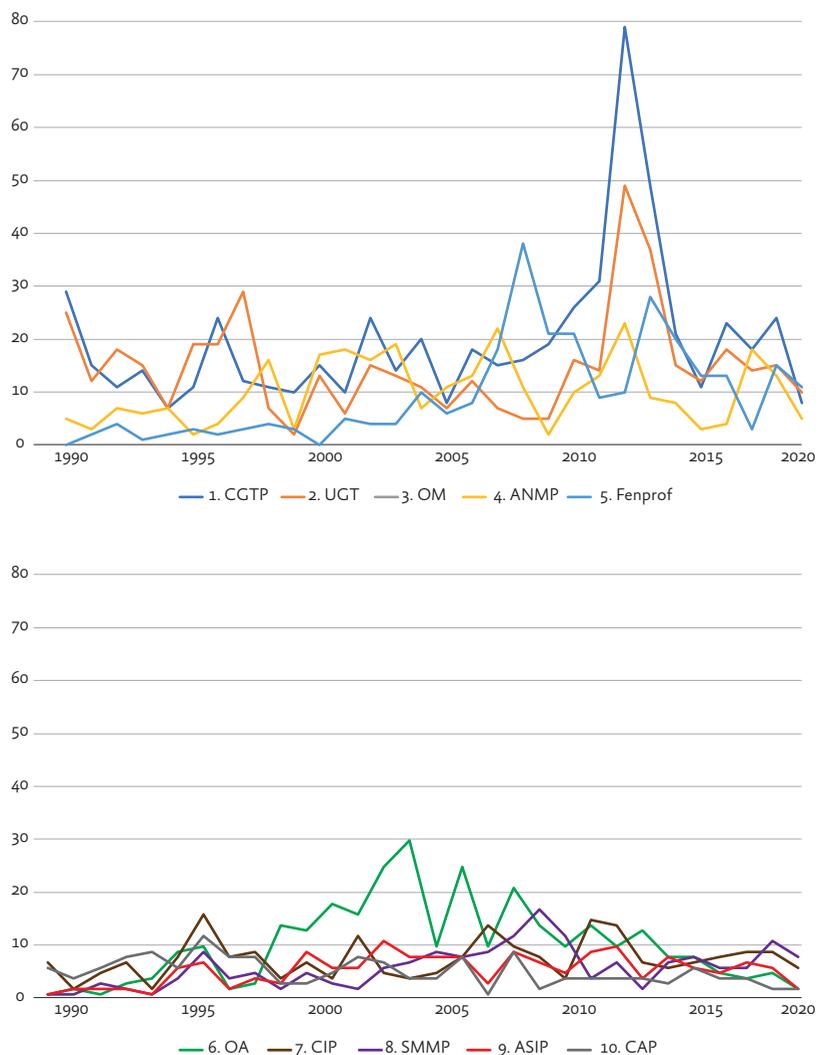
As tendências gerais até aqui sublinhadas ganham substância ao individualizarmos a análise, procurando assim perceber que grupos específicos tiveram uma maior presença na imprensa revista. Os dez grupos com o maior número de referências no total da amostra estão representados na figura 4.3. A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT) encabeçam a lista, tendo a primeira registado os maiores valores em 2012 e 2013, com respetivamente 79 e 49 menções. Importa, contudo, sublinhar que os números associados a estas duas organizações são inflacionados de forma decisiva por uma razão: tendencialmente, a menção noticiosa a um sindicato vem acompanhada de uma referência

à central sindical a que pertence, o que também acaba por reforçar os valores que se observam quanto aos sindicatos na figura 4.1.

Também no plano sindical se nota a ascensão da Federação Nacional dos Professores (Fenprof) ao longo da primeira década do século, não sendo despidendo o aprofundamento do conflito com o Ministério da Educação que viria a culminar na manifestação de março de 2008. De forma análoga, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) e a Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) vêm cimentando a sua posição após os anos 90: para tal, concorrerão certamente as posições-chave ocupadas pelos seus associados num quadro institucional de separação de poderes.

De entre as organizações empresariais, temos duas das principais confederações patronais: a Confederação Empresarial de Portugal (CIP) e a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP); ambas registam o maior valor da amostra em 1996, ano em que se assinam dois acordos de concertação social. Estas são, ainda assim, superadas pelas duas principais ordens profissionais, a Ordem dos Médicos e a Ordem dos Advogados, assim como pela institucional Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP).

**Figura 4.3** Os dez grupos mais mencionados (número de menções por ano)



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

No mesmo sentido, convém aprofundar de forma breve a decomposição por tipo de grupo, considerando as organizações com uma maior presença mediática no seio de cada um e os temas que lhes são mais frequentemente associados (cf. tabela 4.2).

**Tabela 4.2** Grupos mais mencionados, por tipo de grupo (1990–2019, número de menções)

Causa (1732)	Empresariais (1535)	Identidade (592)	Institucionais (509)
1 Quercus (112)	CIP (200)	CEP (107)	ANMP (304)
2 DECO (98)	CAP (128)	ACA-M (36)	CRUP (77)
3 CONFAP (60)	CCP (97)	FAP (29)	Anafre (41)
4 UMP (51)	ANF (82)	UMAR (24)	CIG (19)
5 Cáritas Portuguesa (47)	Apifarma (53)	AAC (22)	AMCB; CNJ (7)

Lazer (143)	Profissionais (1611)	Sindicatos (2951)
1 FPF (55)	OM (320)	CGTP (593)
2 ACP (32)	OA (280)	UGT (447)
3 CNE (4)	LBP (49)	Fenprof (281)
4 AFL; FPC; FPCUB; MCP; SURFaddict (2)	AOFA (47)	SMMP (151)
5	ANS (47)	ASIP (137)

Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

Na medida em que os grupos de causa correspondem ao maior número de organizações referidas, não surpreende que também em termos temáticos a sua presença mediática se caracterize por uma grande diversidade. De entre as 1732 referências registadas, 11,5% (N=199)

prendem-se com o Ambiente, 10% (N=174) com a Saúde, 9,9% (N=172) com os Direitos Cívicos, 9,5% (N=164) com Justiça e Crime e 9,2% (N=159) com Políticas Sociais. Este último tema é caro à União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e à Cáritas, sendo a sua centralidade junto do terceiro setor uma razão fundamental para que figurem entre os cinco grupos de causa mais referidos. Já a larga base associativa da DECO enquanto associação de consumidores contribui para a sua projeção mediática, apenas superada pela Quercus, que, a partir das suas raízes ativistas, viria a constituir-se como uma autoridade técnica frequentemente consultada pelos órgãos de comunicação social (Rosa 2006).

Entre as associações empresariais, temos à cabeça as três confederações patronais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social desde a sua criação, estatuto que lhes atribui uma considerável importância no sistema de representação de interesses nacional. Estas são também acompanhadas por duas entidades do setor farmacêutico, a Associação Nacional de Farmácias (ANF) e a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica (Apifarma); pode aqui especular-se que a sua exposição mediática pode decorrer tanto dos contributos técnicos que possam oferecer como de recursos organizacionais que lhes permitam ter uma atuação mais profissionalizada no acesso às redações. Como tal, o tema da Saúde tem um particular destaque para este tipo de grupo, sendo o segundo mais frequente (13,2%, N=202), apenas atrás do Comércio Interno (15%, N=230), do Trabalho (11,7%, N=180) e dos Assuntos Governamentais (11,5%, N=177).

Quanto aos grupos de identidade, a Conferência Episcopal Portuguesa (CEP) concentra quase um quinto das menções observadas, sendo que o associativismo académico tem também relevância nesta categoria. Entre os cinco grupos mais referidos encontram-se a Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados (ACA-M) e a União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR). Este tipo de organizações surge sobretudo associado aos temas da Educação (18,4%, N=109), dos Direitos Cívicos (15,9%, N=94) e da Saúde (12,8%, N=76); o tema Justiça e Crime encontra-se já a alguma distância (9,5%, N=56).

O conjunto dos grupos institucionais é simultaneamente o mais restrito no número de grupos e o que mais concentra no seu topo as referências registadas. A ANMP acumula mais de metade destas e é acompanhada numa muito menor escala pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), pela Associação Nacional de Freguesias (Anafre) e pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG). Não surpreende, portanto, que 59,1% (N=301) das menções a este tipo de grupo correspondam a Assuntos Governamentais — na medida em que esta categoria abarca questões referentes às relações entre administração central e local — e que a Educação conste em 16,1% (N=82) dessa amostra.

Os poucos registos associados a grupos de lazer encontram também pouco reflexo em temas específicos, uma vez que 43,4% das ocorrências (N=62) corresponde à categoria residual Outros, podendo ainda assim destacar-se Justiça e Crime com 16,8% (N=24) e Transportes (10,5%, N=15). Acresce o afunilamento das ocorrências relativas a estes grupos em torno da Federação Portuguesa de Futebol (FPF) e do Automóvel Club de Portugal (ACP), responsáveis por mais

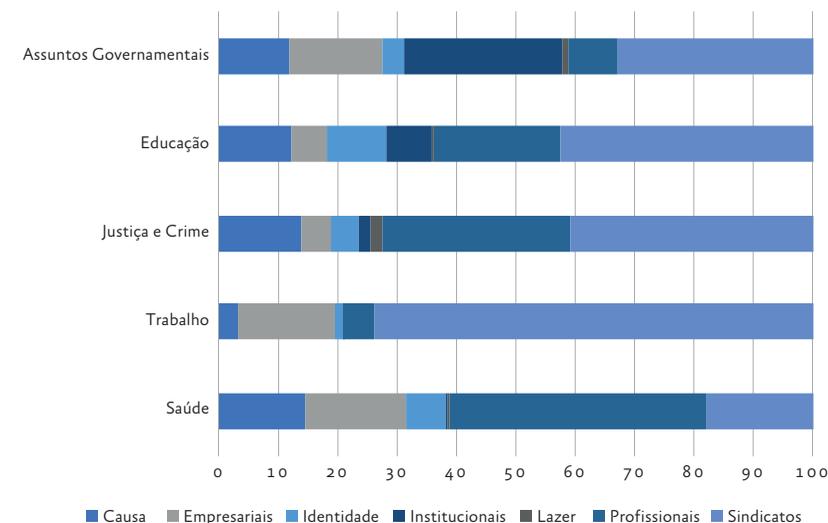
de 60% das menções recolhidas. O Corpo Nacional de Escutas ocupa, à distância, o terceiro lugar, a que se seguem cinco organizações ligadas ao mundo desportivo, com duas referências cada no total da amostra.

O associativismo profissional, por sua vez, apresenta uma forte concentração temática em torno da Saúde (31,9%, N=514), da Justiça e Crime (23,4%, N=377) e da Educação (14,5%, N=233), não sendo também despreciando o peso da Defesa, com 8% (N=129), a que não será alheia a proeminência da Associação de Oficiais das Forças Armadas (AOFA) e da Associação Nacional de Sargentos (ANS) entre estes grupos.

Relativamente aos sindicatos, reitera-se a centralidade dos cinco atores já previamente referidos no topo do conjunto da amostra: surge naturalmente Trabalho como o tema mais presente (27,7%, N=817), a que se seguem Justiça e Crime (16,7%, N=493) e Educação (15,8%, N=467). Note-se que, para este conjunto de atores, a Saúde surge também como relevante (7,2%, N=211), mas longe da centralidade que este tema tem junto das associações profissionais.

A última análise desta secção inverte a questão da relação entre tipo de grupos e áreas temáticas. Desta feita, procuramos observar qual o peso de cada tipo de grupo no total das menções associadas aos cinco principais temas acima identificados (figura 4.4). No Trabalho verifica-se o expectável predomínio de referências a sindicatos, secundados de longe por associações patronais ou empresariais. O ascendente sindical vai diminuindo nas áreas da Educação e da Justiça e Crime, sempre acompanhado do aumento relativo das referências a associações profissionais, que se tornam particularmente relevantes na cobertura mediática sobre a Saúde.

Figura 4.4 Menções a tipos de grupos por tema (%)



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

#### 4.5. As notícias: relevância, jornais e formas de menção

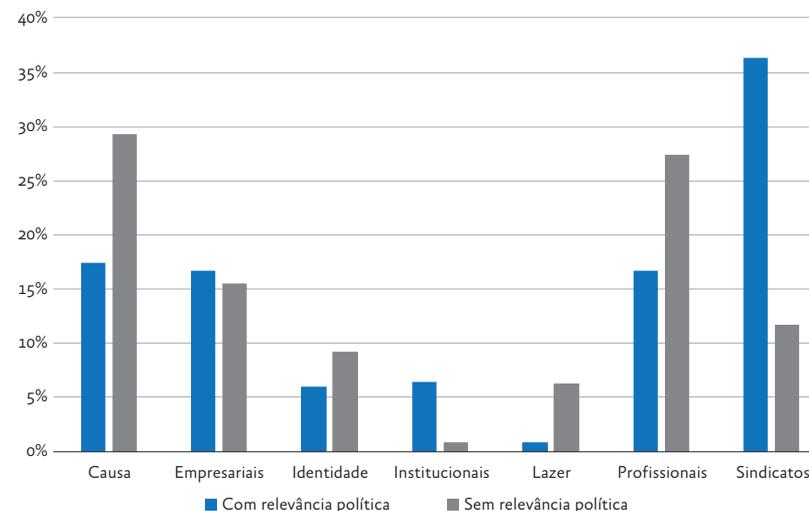
Esta secção visa a análise da presença mediática dos grupos em função das características das próprias notícias em que são mencionados. Neste sentido, os dados disponíveis permitem-nos centrar a análise em duas destas variáveis: o efeito da relevância política da notícia e o impacto da posição ideológica do jornal que noticia.

A relevância política é um dos principais elementos de preponderância noticiosa (cf. Galtung e Ruge 1965), sendo aqui associada a artigos que façam referência a políticas públicas, a políticos, a entidades governamentais ou semelhantes. No conjunto da análise, a proporção

de ocorrências politicamente relevantes (85,3%, N=7740) é largamente superior à de ocorrências que não comportam relevância política, com 14,7% (N=1333), ainda que este contraste não se possa atribuir liminarmente a critérios de noticiabilidade: a distribuição é fortemente influenciada por razões de ordem metodológica na recolha de dados, nomeadamente a partir da natureza das secções que foram sujeitas a análise.

A frequência relativa dos vários tipos de grupo em função da relevância política das notícias encontra-se exposta na figura 4.5 e permite-nos, de facto, identificar algumas distinções pertinentes. Esta figura demonstra a vocação dos diferentes tipos de grupo para assuntos de relevância política e possibilita destacar, em particular, três elementos. Em primeiro lugar, cumpre sublinhar a propensão dos grupos sindicais para assuntos políticos: enquanto o seu peso em notícias com relevância política alcança os 36,3% (N=2808), a proporção de referências entre notícias sem relevância política decai para 11,7% (N=156). Estes dados sugerem também a preponderância de grupos sindicais na participação em assuntos políticos, porquanto nenhum outro tipo de grupo se aproxima do seu peso em notícias politicamente relevantes. Por outro lado, reforça-se aqui a noção de que as reivindicações laborais em Portugal continuam a depender sobretudo da interação com a esfera política (seja ela legislativa ou executiva) e não tanto da negociação autónoma com interlocutores patronais, em paralelo ao carácter marcadamente político da ação sindical portuguesa (Barreto e Naumann 1998; Stoleroff 2016).

**Figura 4.5** Presença mediática dos tipos de grupos de interesse por relevância política da notícia (1990–2019)



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

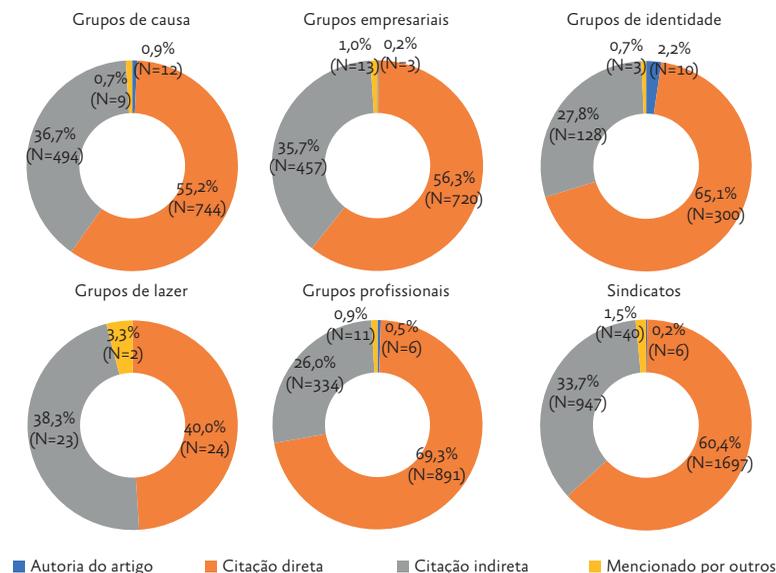
Os grupos empresariais, profissionais e de causa, no entanto, exibem valores idênticos no contexto de relevância política: os primeiros somam 16,6% (N=1283) e os últimos registam 17,4% (N=1347). Todavia, os grupos profissionais e de causa registam — ao contrário dos grupos empresariais, que assinalam proporções constantes — um acréscimo notável no conjunto de notícias que não comportam relevância política. Entre as notícias sem relevância política, os grupos profissionais e de causa apontam, respetivamente, 27,4% (N=365) e 29,3% (N=390). De forma tentativa, poderíamos especular que os grupos profissionais beneficiam de uma exposição mediática em função das informações técnicas que providenciam e que os grupos

de causa não só se pronunciam face a interlocutores políticos ou em defesa de determinadas políticas públicas, mas também procuram chegar à opinião pública no sentido de promover as causas que os mobilizam.

Por fim, entre os grupos com um menor número de menções (grupos de lazer, identitários e institucionais), a figura 4.5 ilustra diferentes tendências: ao passo que os grupos identitários mantêm uma proporção relativamente semelhante em notícias politicamente relevantes e irrelevantes, os grupos institucionais estão mormente presentes na primeira categoria e os grupos de lazer na última.

No que toca à apresentação dos grupos entre as notícias politicamente relevantes<sup>32</sup>, o formato mais frequente de menção é transversal a todos os tipos de grupo de interesse (cf. figura 4.6). Trata-se da citação direta, que ocorre em 60% das observações (N=4644), seguida da referência às ações ou opiniões do grupo (32,8%, N=2540). As *nuanças*, porém, verificam-se ao nível da sua variação entre grupos: de um lado, os grupos profissionais apresentam-se com a maior proporção interna de citações diretas, seguidos dos grupos de identidade e das organizações sindicais, o que induz a sua relevância no contexto noticiado; no extremo inferior encontram-se os grupos de lazer, em que 40% (N=24) das suas referências são diretamente citadas, com um peso idêntico às referências indiretas às suas opiniões e ações (38,3%, N=23).

Figura 4.6 Apresentação em notícia por tipo de grupo (% tipo de grupo)



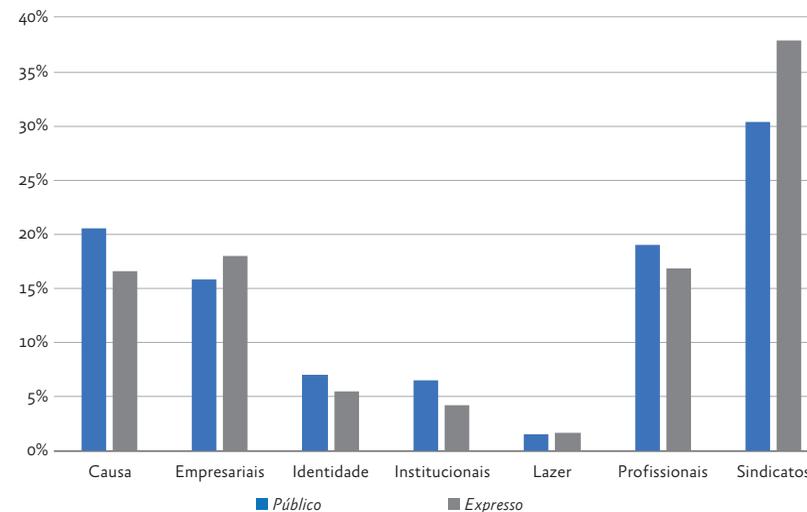
Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

O pendor ideológico e partidário dos jornais *Público* e *Expresso* pode igualmente induzir determinadas diferenças. Com efeito, embora a orientação política dos meios de comunicação portugueses seja das menos claras ao nível europeu (cf. Pereira e Nina 2016), podemos — a partir dos dados do *European Media Systems Survey* (2013) — situar o *Expresso* na área do centro-direita (tende fortemente a alinhar com o PSD) e o *Público* no campo do centro-esquerda (com propensão para convergir com o PS e, em menor escala, com o BE e o PSD). Neste seguimento, apesar de se desconhecer o tom com que os grupos são mencionados, o conceito de «paralelismo político» permite-nos, à partida, formular determinadas expectativas: à esquerda, a propensão

para a cobertura mediática apontar para sindicatos e grupos de causa; à direita, para versar sobre os grupos económicos.

Ainda assim, a figura 4.7 contraria parcialmente a expectativa teórica em matéria de cobertura mediática, porquanto se verifica uma variação assinalável entre o número de menções dos tipos de grupo por cada jornal: no que diz respeito aos grupos sindicais, a sua cobertura mediática é proporcionalmente superior para o *Expresso*, próximo do centro-direita. De resto, conforme esperado, o *Expresso* destaca-se ao nível dos grupos empresariais, enquanto o *Público* soma proporções comparativamente maiores no cômputo das associações profissionais, institucionais, identitárias e de causa. As diferenças nesta distribuição, ainda assim, não se revelam significativas (teste-t para amostras independentes,  $p=0,005$ ). A análise do desvio-padrão, adicionalmente, oferece-nos uma leitura mais completa da dispersão dos dados e, por isso, do equilíbrio entre a representação dos vários tipos de grupo. Os valores são, mais uma vez, largamente idênticos, embora o *Público* registre um valor ligeiramente superior de desvio-padrão (2.24) face ao *Expresso* (2.18), sugerindo a sua maior diversidade de grupos de interesse referenciados.

Figura 4.7 Cobertura mediática dos tipos de grupos de interesse (% jornal)

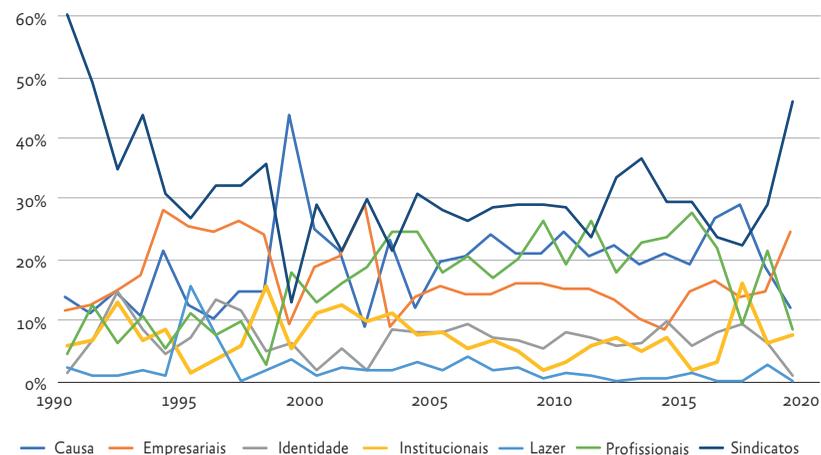


Fonte: *Público* e *Expresso*; elaboração própria.

Ao mesmo tempo, longitudinalmente, verificam-se tendências de cobertura assinaláveis e que refletem, em grande medida, as tendências anteriormente apontadas (cf. figura 4.3). Em primeiro lugar, quanto ao *Público* e ao *Expresso*, os sindicatos afirmam-se enquanto grupo com maior frequência ao longo das três décadas em estudo — registam, ainda assim, um abrandamento da sua cobertura a partir da segunda metade da década de 90 e retomam o seu crescimento em 2010, fruto da conjuntura da crise. Este crescimento é particularmente acentuado para o *Expresso*, onde os valores de 2010, 2012 e 2013 ultrapassam a marca de 50% (cf. figuras 4.8 e 4.9). Cumpre realçar também que o domínio dos grupos sindicais — i.e. a sua distância proporcional para os demais tipos de grupo — é maior no jornal de centro-direita.

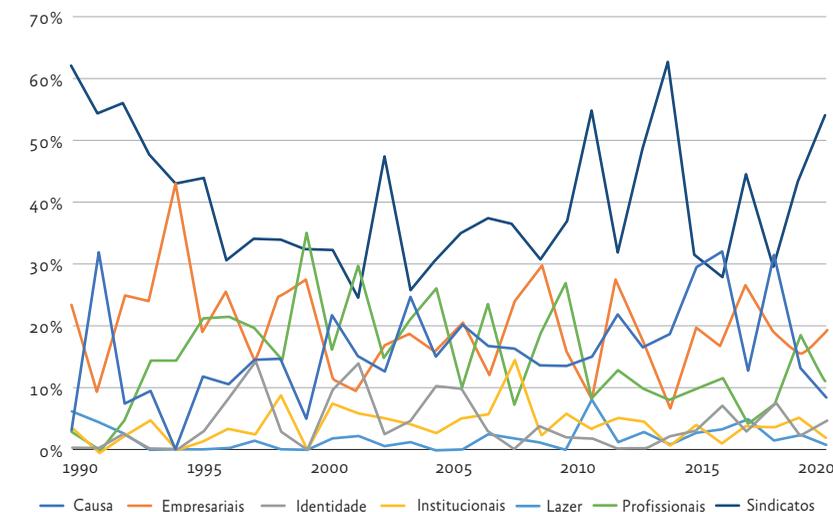
Os grupos empresariais, por sua vez, atingem a sua expressão mais elevada — para o *Público* e o *Expresso* — na década de 90: declinam nas décadas seguintes, ainda que o *Expresso* registre uma ligeira recuperação no decénio de 2010. Os grupos de causa são o único tipo de grupo que comumente cresce ao longo das décadas em estudo, embora o *Público* aponte maiores valores — esta categoria tende a estabilizar na ordem dos 20% a partir de 2001, enquanto o *Expresso* apresenta percentagens ligeiramente inferiores. No que toca aos grupos profissionais, o *Público* atinge um pico em 2003 (24,6%, N=41) e mantém a sua proporção no intervalo percentual entre 20% e 30%; o *Expresso* regista este pico em 1999, com 35% (N=14), mas assinala uma forte queda nos anos seguintes. Os restantes tipos de grupo registam, para ambos os jornais, valores transversalmente diminutos ao longo das três décadas.

**Figura 4.8** Menções por tipo de grupo (percentagem anual) no jornal *Público*



Fonte: *Público*; elaboração própria.

**Figura 4.9** Menções por tipo de grupo (percentagem anual) no jornal *Expresso*



Fonte: *Expresso*; elaboração própria.

#### 4.6. Outros atores: partidos políticos e instituições europeias

A relação entre partidos políticos e grupos de interesse assume um carácter multidimensional (cf. Allern e Bale 2012, 13) e adquire relevância num contexto de enfraquecimento dos seus laços, fruto do próprio distanciamento partidário face à sociedade civil (e.g. Christiansen 2012; cf. Katz e Mair 1995).

Em Portugal, apesar de se sugerir uma natureza instrumental (Jalali *et al.* 2012), a ligação entre as duas instituições tende a variar em função das diferentes ideologias, organizações e legados institucionais. Historicamente, neste sentido, realçam-se a forte relação entre o PCP e

os grupos sindicais, com relevo para a CGTP-IN; a relação entre o BE e novos movimentos sociais; a proximidade ideológica entre o CDS-PP e grupos empresariais (como a CAP); e a natureza *catch-all* do PS e do PSD, apesar do seu particular peso no contexto da UGT — os primeiros, de qualquer modo, tendem para o reforço das suas relações com grupos sindicais (Razzuoli e Raimundo 2019; ver também Barreto 1991; Castanheira 1985, 804–810; Lucena e Gaspar 1991).

Os dados recolhidos através do cruzamento da cobertura mediática de ambos não permitem perspetivar a sua relação em matéria de congruência ideológica, de dependência material ou da própria intermediação de interesses. O contexto eleitoral teria um papel fundamental para avaliar esta relação, por via da mobilização para o voto, embora esta categoria de ação remeta somente para 12 ocorrências, correspondentes a 0,8% do total de ações de mobilização observadas, pelo que o seu peso estatístico é residual.

A indução das suas relações institucionais, no entanto, pode beneficiar do cruzamento entre partidos e grupos nas notícias referentes a temas específicos que se prendem com a vida interna das respetivas organizações — por um lado, as notícias acerca de congressos e eleições partidárias; por outro, as notícias acerca de disputas ou eleições internas aos grupos de interesse.

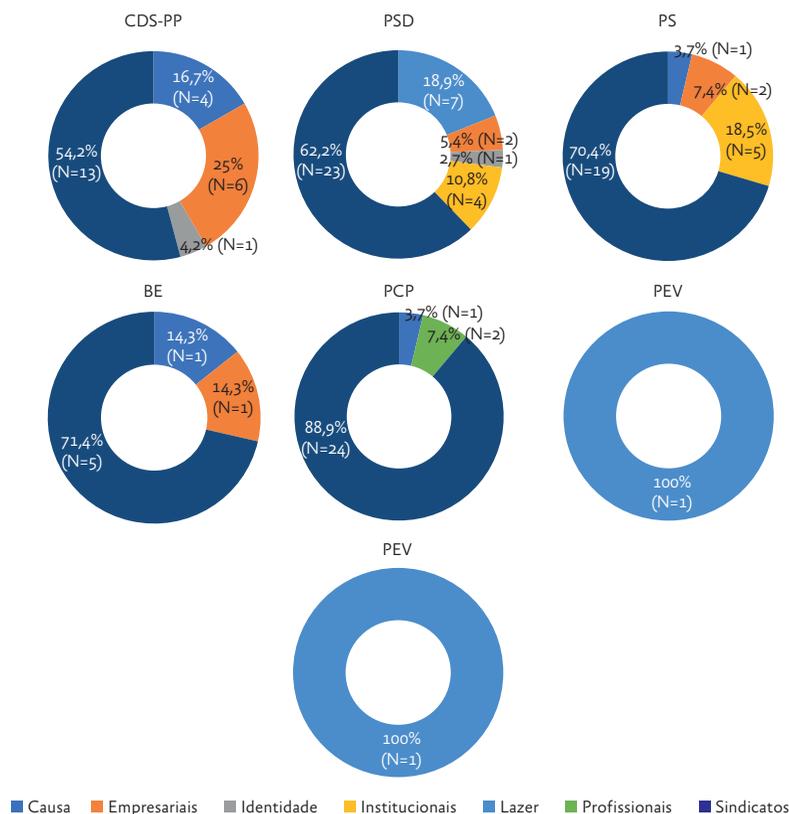
No que toca a notícias cujo conteúdo incida sobre a vida interna dos partidos políticos, destacam-se a proeminência agregada dos grupos sindicais no conjunto das menções referentes a cada partido (embora com diferentes expressões) e a constatação parcial das premissas teóricas sobre a relação entre ambas as organizações (cf. figura 4.10). Efetivamente, em peças noticiosas versadas sobre este

conteúdo específico, evidencia-se em particular a maior expressão percentual que os sindicatos registam no seio do PCP (88,9%, N=24), onde se ressalva a sua proximidade à CGTP-IN (40,7%, N=11). Este dado encarrila na sua relação histórica e reflete a presença da central sindical nos congressos comunistas e a sobreposição de quadros entre partido e grupo (Razzuoli e Raimundo 2019: 630; cf. Castanheira 1985; Suárez 2016). Entre o PSD e o PS, a expressão sindical deve-se, respetivamente, ao peso dos Trabalhadores Sociais-Democratas (45,9%, N=17) e das duas centrais sindicais: CGTP (14,8%, N=4) e UGT (29,6%, N=8). A presença dos TSD e, no caso do CDS-PP, da FTDC (29,2%, N=7) pode ser entendida enquanto ilustração da estratégia partidária de criação de estruturas que promovam a ligação com a sociedade civil (cf. Verge 2012). Curiosamente, em sentido contrário, a Tendência Sindical Socialista (TSS), afeta ao PS, não possui expressão mediática neste âmbito — tal ausência poderá ser compensada, ainda assim, pela crescente penetração nas estruturas da UGT (Castanheira 1985: 808–810; Razzuoli e Raimundo 2019: 637–638).

Ainda em notícias relativas à vida interna partidária, o PAN e o PEV apenas registam uma ocorrência cruzada com grupos de interesse — quanto ao primeiro, pela sua novidade no sistema político português; no caso do segundo, pela sua afirmação política e mediática sob a sigla da CDU. No contexto do BE, a fraca frequência absoluta de menções pode dever-se também à sua relativa juventude e à dificuldade de obtenção de maior influência nas estruturas sindicais (*Expresso*, 8 de março de 2016). Finalmente, enquanto o PCP não regista qualquer menção cruzada com grupos empresariais, o CDS-PP é o partido a que este tipo de grupos mais se associa (25%, N=6), salientando-se, de resto, o peso que a CIP assinala (20,8%, N=5). Face a outros tipos de

grupo, realça-se a forte expressão das associações institucionais junto do PSD e do PS — 10,4% (N=4) e 18,5% (N=5), respetivamente —, que se devem maioritariamente à ANMP, cuja presidência cabe ao partido com maior expressão eleitoral ao nível autárquico.

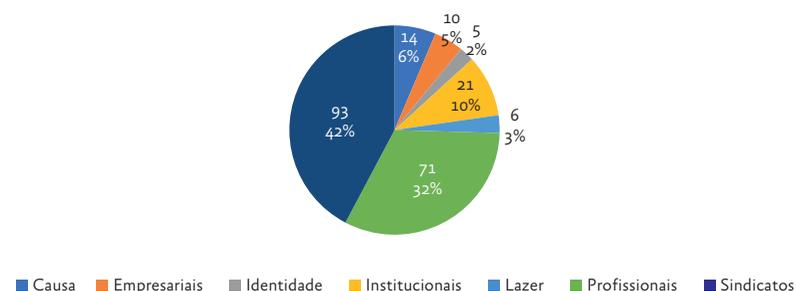
**Figura 4.10** Menções a tipos de grupo em notícias sobre congressos/eleições partidárias



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

Relativamente às notícias sobre as disputas ou eleições internas aos grupos de interesse, importa desde logo assinalar a disparidade entre os diferentes tipos de grupo quanto ao reflexo — se não mesmo escrutínio — mediático que envolvem (cf. figura 4.11). Destacam-se aqui os sindicatos e as associações profissionais que reúnem, respetivamente, 42% (N=93) e 32% (N=71) das menções neste conjunto de artigos. Do outro lado, e de forma residual, temos os grupos de identidade com apenas 2% (N=5), os grupos de lazer com 3% (N=6) e as associações empresariais com 5% (N=10).

**Figura 4.11** Menções a grupo de interesse, por tipo de grupo, em notícias sobre a vida interna dos grupos



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

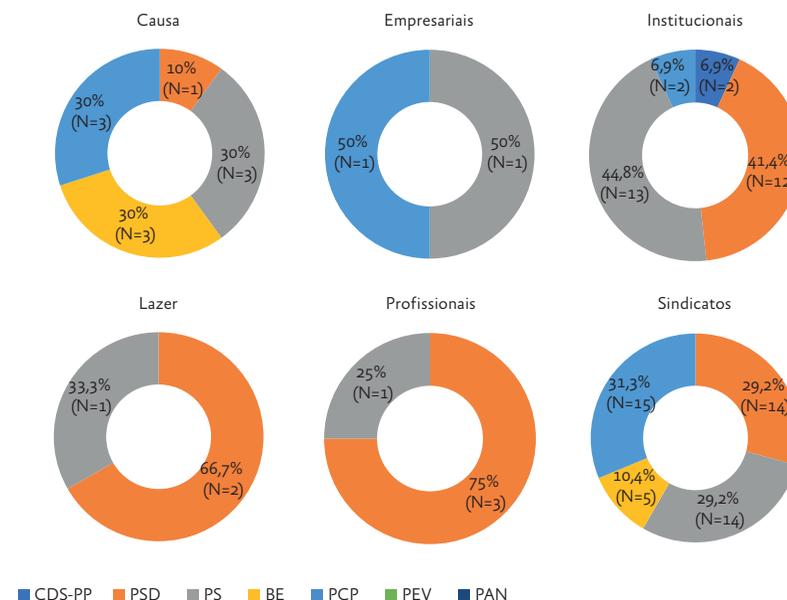
Esta tendência acentua-se se circunscrevermos a amostra em torno das notícias que simultaneamente se refiram à vida interna dos grupos e mencionem partidos políticos. Se, por um lado, apenas se observam duas ocorrências desta índole sobre associações empresariais e quatro sobre associações profissionais, os sindicatos constam em 50% (N=48) da amostra relevante (figura 4.12). Contudo, nem todos os partidos

registam menções cruzadas neste âmbito: o CDS-PP, o PEV e o PAN não registam qualquer ocorrência em notícias sobre as dinâmicas internas de sindicatos. Por outro lado, os valores do PSD, do PS e do PCP são sugestivos da relevância das suas ligações históricas: socialistas e sociais-democratas constam em 18,7% (N=14) das peças com referência a sindicatos, enquanto o valor homólogo para os comunistas é de 20% (N=15).

Em concreto, estes resultados ilustram a proximidade supramencionada entre os partidos e as centrais sindicais. Com efeito, entre as menções à CGTP-IN em notícias sobre a vida interna dos grupos, o PCP surge igualmente noticiado em 38,5% (N=10); os valores são igualmente relevantes num cruzamento idêntico entre o PS e a UGT (35,7%, N=5) e, em menor grau, entre esta central sindical e o PSD (28,6%, N=4). Os sociais-democratas evidenciam ainda a sua relação umbilical com os TSD: entre o conjunto de referências a este grupo, o PSD surge em 80% (N=4).

Cumprir referir, por fim, o peso significativo que os dois maiores partidos do sistema político português apontam entre os grupos institucionais: o PSD consta em 41,4% (N=12) das suas referências em artigos sobre a vida interna de grupos e o PS em 44,8% (N=13). Este facto deve-se inteiramente à ANMP — neste âmbito temático, a associação é responsável, aliás, por 95,2% das menções a este tipo de grupo.

**Figura 4.12** Menções a partidos políticos em notícias sobre a vida interna de grupos de interesse



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

Instituições e entidades relativas à União Europeia, por sua vez, são raramente referidas na amostra: constam em apenas 5,8% (N=278) dos artigos politicamente relevantes com menção a algum grupo. E, curiosamente, os únicos anos em que a proporção ultrapassa os 10% inserem-se na década de 90 (1992, 1994 e 1995), não sendo de descurar os processos de negociação e vinculação que à data se verificaram relativamente ao processo de integração europeia. Neste período predominam temas relativos aos Assuntos Governamentais (41%, N=34), e a Agricultura e os Negócios Estrangeiros ficam abaixo

da dezena de ocorrências. As associações empresariais são os grupos mais referidos (36,1%, N=48) neste conjunto de notícias, à frente dos sindicatos (27,8%, N=37) e dos grupos de causa (17,3%, N=23). Estes últimos ganham destaque na década seguinte (32,6%, N=44), trocando de lugar com as associações empresariais (24,4%, N=33); os sindicatos mantêm-se na mesma posição (25,9%, N=35). Tematicamente, as referências europeias na década de 2000 são marcadas pelo Ambiente (17,9%, N=15) e pela Justiça e Crime (11,9%, N=10). Na última década os Assuntos Governamentais (21,6%, N=24) voltam a marcar a agenda, a par da expectável subida dos Assuntos Macroeconómicos (15,3%, N=17), dado o contexto económico-financeiro que marcou a época, e do Comércio Interno (10,8%, N=12); já no que toca aos tipos de grupo, mantêm-se a preponderância relativa dos grupos de causa, seguidos dos sindicatos e das associações empresariais.

#### 4.7. Das eleições aos protestos

A relevância da arena mediática é reforçada pelo contexto eleitoral: não implica necessariamente o posicionamento face a partidos políticos e permite colocar em evidência uma agenda própria, com menos custos e riscos, a partir da importância crescente dos meios de comunicação em período eleitoral (Binderkrantz 2008: 129–131). Estudos empíricos, ainda assim, sugerem que a cobertura mediática dos grupos permanece relativamente idêntica em período eleitoral e não eleitoral, e os sindicatos, de resto, mantêm-se como o tipo de grupo de interesse mais presente (Binderkrantz 2008).

Neste sentido, a análise da presença dos grupos de interesse na arena eleitoral parte de duas perspetivas: inicialmente, comparando períodos eleitorais e não eleitorais — inclusive atendendo ao tipo de eleição em

causa — e, posteriormente, considerando o conjunto de artigos que se referem diretamente às eleições enquanto objeto noticioso.

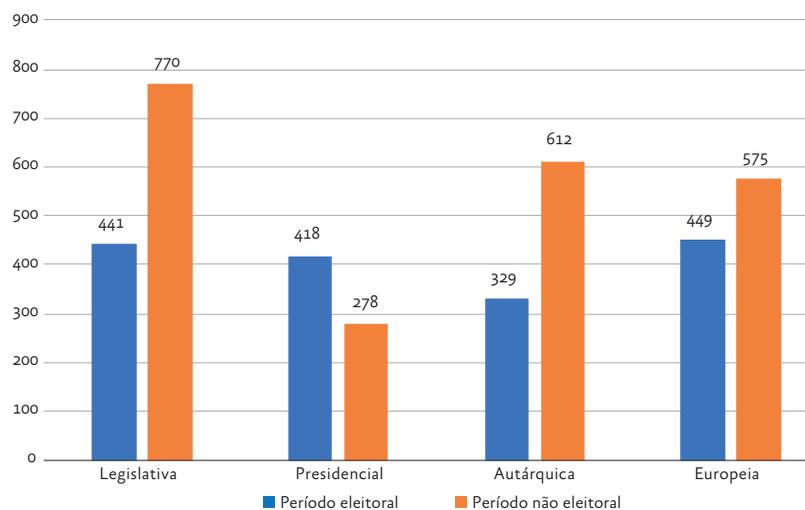
Para tal, o intervalo temporal em estudo compreende todas as eleições realizadas em Portugal, entre 1990 e 2019, num total de 28 atos eleitorais<sup>33</sup>. Metodologicamente, o período eleitoral é concebido a partir do intervalo dos três meses imediatamente anteriores à eleição em questão; o respetivo período não eleitoral, por consequência, remete para o exato período de três meses no ano anterior à eleição<sup>34</sup>. Face ao total da amostra recolhida, 18% (N=1637) das ocorrências correspondem a períodos eleitorais.

Desde logo, o período eleitoral não regista um maior número de referências a grupos de interesse por comparação com o período não eleitoral (N=1637 vs. N=2235, respetivamente). Esta tendência verifica-se para todo o tipo de eleições, sendo que as presidenciais constituem a única exceção (figura 4.13). Embora o aprofundamento explicativo desta evidência careça largamente de outras ferramentas de estudo, o incremento em contexto de eleições presidenciais poderá resultar da natureza personalizada e, por vezes, suprapartidária das candidaturas que nelas concorrem. Em sentido contrário, os períodos que antecedem eleições legislativas, autárquicas e europeias traduzem uma maior concentração da agenda mediática em torno dos partidos políticos, reduzindo assim a exposição de outros atores coletivos.

Esta interpretação pode até ser vista como reforçada pelo facto de os períodos relativos a eleições europeias serem aqueles em que se verifica um maior número de menções a grupos de interesse (uma média de 74,8 ocorrências por eleição). Enquanto eleições de segunda ordem, as europeias acabam por deixar mais espaço mediático a

organizações como as aqui analisadas. Já a acesa disputa interpartidária leva a um valor muito menor de referências a grupos de interesse em contextos legislativos e autárquicos, com uma média de 49 e 47 menções por eleição, respetivamente — e também abaixo das menos partidarizadas presidenciais, com uma média de 69,7 referências a grupos de interesse por eleição.

**Figura 4.13** Menções a grupos de interesse em períodos eleitorais e não eleitorais, por tipo de eleição (valores absolutos, 1990–2019)

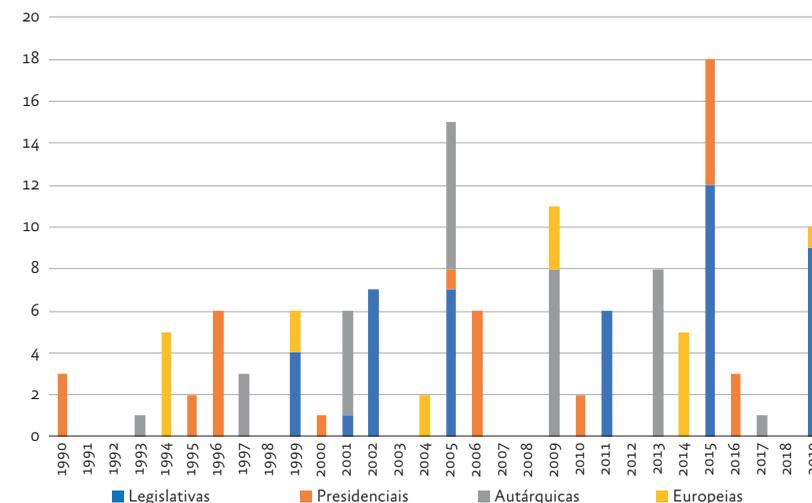


Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

Todavia, estes dados limitam-se a comparar diferentes momentos cronológicos, independentemente de as notícias a que correspondem se referirem de forma direta às eleições em causa. Como tal, uma análise mais focada remete para as menções a grupos de interesse que,

além de se inserirem temporalmente num período eleitoral, versem especificamente sobre o assunto «eleições». Neste caso, apenas se encontram 127 ocorrências — 7,8% do total de menções registadas em períodos eleitorais —, cuja distribuição se pode observar na figura 4.14.

**Figura 4.14** Menções a grupos de interesse em notícias sobre eleições, por tipo de eleição



Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

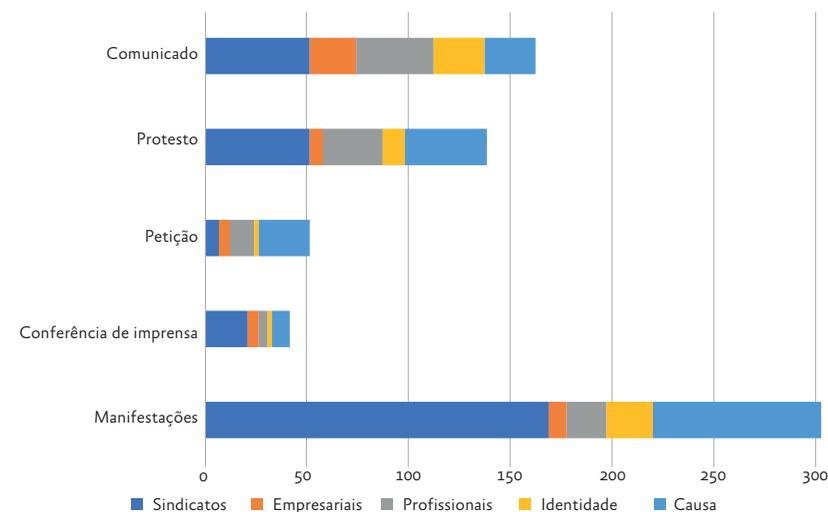
Note-se a disparidade quanto ao caso das europeias. Se, por um lado, era o período com o maior número de menções a grupos de interesse (figura 4.13), é também o tipo de eleição menos vezes diretamente visada (figura 4.14). Numa perspetiva global, a escassez de menções a grupos em notícias que versem explicitamente sobre o tema «eleições» pode reforçar a tese de que os grupos participam cautelosamente na

arena eleitoral — à semelhança da parca mobilização para o voto em determinado partido ou candidato (que, recorde-se, se encontrou apenas por 12 vezes nestes 30 anos de amostra), os dados sugerem que os grupos também não intervêm no debate e na agenda eleitorais, pelo menos de forma explícita<sup>35</sup>. E, se olharmos para as menções que aqui se incluem, verificamos que com frequência as mesmas resultam de um elencar dos antecedentes associativos de candidatos, do recolher de apoios de personalidades que ocupam lugares de destaque em grupos de interesse ou de ações de campanha que passam pela visita a instalações de determinadas organizações ou pela participação em encontros por elas promovidos.

Ainda assim, para além dos contextos eleitorais, outras formas de mobilização encontram reflexo na cobertura mediática.

Considerando o tipo de ações mais recorrentes na amostra recolhida (figura 4.15), é evidente a maior visibilidade associada a manifestações e o maior número de referências a sindicatos para todas as formas de mobilização, à exceção da petição: nesta, ganham relevância os grupos de causa, que se encontram também significativamente representados noutras categorias, em particular nos protestos.

Figura 4.15 Menções a tipo de mobilização, por tipo de grupo



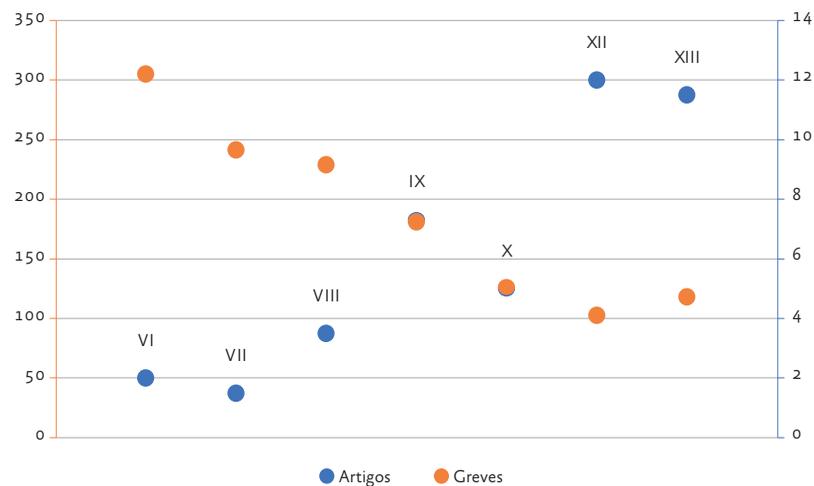
Fonte: *Público e Expresso*; elaboração própria.

As greves não estão incluídas nos dados anteriores, sendo obviamente uma forma de mobilização circunscrita ao repertório de ação sindical. Mas a análise das menções a greves na imprensa portuguesa presta-se a uma comparação com os registos oficiais que, pesem embora as necessárias cautelas face à natureza e ao tratamento dos dados em causa (ver figuras 4.16a e 4.16b e as respetivas notas), revela tendências contraditórias entre o mundo real e a sua cobertura mediática.

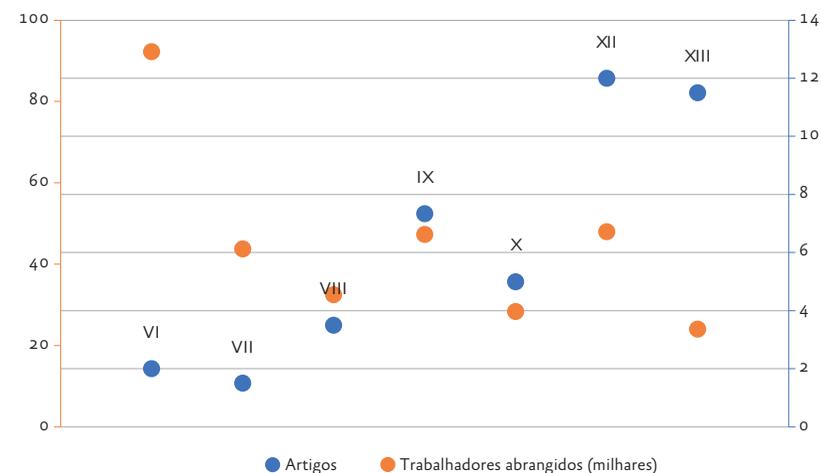
Quer se considere o número de greves realizadas ou o número de trabalhadores nelas envolvidos, a evolução segue, em termos gerais, o sentido contrário à frequência com que as mesmas são noticiadas na amostra recolhida. Mais uma vez, é expectável que a delimitação da análise às principais secções de cada um dos jornais tenha impacto

sobre os dados que aqui se apresentam. Mas a disparidade nos valores que aqui se observam sugere que, se não vem a crescer a visibilidade mediática de práticas sindicais que no passado tinham mais fulgor, é-lhes pelo menos conferido um estatuto de maior equiparação com os destaques da agenda noticiosa e política em geral.

**Figura 4.16a** Artigos com menção a greves vs. número de greves (média anual, por legislatura)



**Figura 4.16b** Artigos com menção a greves vs. número de trabalhadores abrangidos (média anual, por legislatura)



Fonte: *Público e Expresso*, elaboração própria (artigos) e Quadros de Pessoal (greves).

Nota: os quadros de pessoal registam os valores anuais de greves realizadas em Portugal continental, em todos os setores de atividade económica, à exceção da Administração Pública. Não estão disponíveis os valores para os anos de 2008 e 2009, pelo que não se inclui a XI legislatura (2009–2011). As restantes legislaturas têm atribuídos os valores de média anual com base em: VI (1992–1995), VII (1996–1999), VIII (2000–2001), IX (2002–2004), X (2005–2007), XII (2012–2015), XIII (2016–2019).

## 4.8. Conclusão

Este capítulo teve por base uma primeira incursão, de natureza sobretudo descritiva e quantitativa, sobre um inédito mapeamento sistemático da presença de grupos de interesse nas páginas de dois jornais portugueses de referência ao longo de três décadas (1990–2019).

Face a investigações semelhantes recentemente implementadas noutros países europeus, que serviram de fonte parcial de inspiração metodológica para a recolha de dados e de inspiração analítica para a escolha de dimensões a privilegiar, podemos retirar algumas conclusões.

Desde logo, observa-se uma clara atenção mediática sobre as organizações sindicais que atravessa o período sob análise. Mas o peso relativo da sua exposição, juntamente com o das associações empresariais, decresce de forma notória em comparação com a década de 90. Neste sentido, verifica-se em Portugal a mesma tendência que se encontra nos sistemas corporativistas da Dinamarca e da Holanda (Binderkrantz 2012; Aizenberg e Hanegraff 2020), onde os grupos de interesse «materiais» — patronais ou sindicais — perdem terreno para outras tipologias, como os grupos de causa. O mesmo acontece no que toca às notícias relativas ao mundo do trabalho, que ainda assim ressurgem no atribulado contexto da última década.

Também no que toca à relação entre diferentes áreas temáticas e a diversidade de grupos mencionados, identifica-se em Portugal um padrão semelhante ao observado noutras latitudes: tal como no Reino Unido, em Espanha e na Dinamarca (Binderkrantz *et al.* 2017), observa-se uma menor variedade no tipo de grupos mencionados em artigos relativos ao mundo do trabalho, verificando-se o contrário quanto à saúde, à justiça e à educação. Mas se essa diversidade favorece sobretudo os grupos de causa no Reino Unido e na Dinamarca e os grupos de identidade em Espanha, em Portugal ganham relevo as organizações profissionais.

Não será alheia a esse fenómeno a centralidade da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Médicos (cf. Escada e Lucas 2019), que aqui se confirma. De igual modo, temos o crescente número de ordens profissionais que têm vindo a ser reconhecidas, particularmente em 1998 e depois de 2008 (ver capítulo 2 deste volume). Por outro lado, o associativismo profissional pode estar a constituir-se progressivamente como um canal de representação alternativo ao sindical, enfraquecendo este último. Em todo o caso, os dados aqui expostos parecem ir ao encontro dos argumentos de que a arena mediática é mais acessível a grupos que gozem de maiores recursos e acesso a outras arenas político-administrativas (Binderkrantz *et al.* 2015; ver também os capítulos 5 e 6 do presente estudo). Note-se a presença das organizações com assento na concertação social entre as mais referidas, a par de uma institucionalmente incontornável ANMP. Acresce ainda, no plano sindical, a atenção mediática atribuída a organizações que contam com uma maior base associativa e de potencial mobilização (como na educação) ou com posições-chave num quadro de separação de poderes (como na justiça).

Já a comparação entre os dois jornais analisados requer alguma cautela, na medida em que as diferenças registadas não foram estatisticamente significativas. De todo o modo, a maior concentração de referências a sindicatos e associações empresariais no *Expresso* e, em sentido contrário, a maior diversidade e cobertura de grupos profissionais, de causa e de identidade no *Público* tanto pode sugerir ligeiras semelhanças com tendências registadas na Alemanha (Oehmer 2017), no Reino Unido, em Espanha e na Dinamarca (Binderkrantz *et al.* 2017)

como resultar de uma maior multiplicidade de assuntos que um jornal de circulação diária como o *Público* tem oportunidade de abordar.

Na interação dos grupos de interesse com o sistema político-partidário, por sua vez, confirma-se o maior destaque para as ligações dos diferentes partidos com o mundo sindical. De igual modo, o parco envolvimento mediático de grupos de interesse nas disputas eleitorais parece confirmar a tendência para uma posição pragmática na relação com partidos políticos (cf. Lisi e Loureiro 2019c), pouco surpreendente num período histórico marcado pela alternância partidária no poder executivo e no quase contínuo ascendente deste sobre o poder legislativo. E mesmo que os grupos de interesse considerem os contextos eleitorais particularmente propícios à promoção das suas posições, não se verifica um aumento da sua presença mediática nestes momentos de maior partidarização da vida política. Por fim, as instituições europeias são raramente visadas ao longo da amostra, colocando dúvidas sobre expectativas de uma «europeização das esferas públicas nacionais» (Koopmans e Pfetsch 2007; cf. Kriesi *et al.* 2007).

As conclusões que aqui se apresentam devem, contudo, ser acompanhadas de duas ressalvas epistemológicas quanto aos dados empíricos de que resultam. Em primeiro lugar, estes não permitem o estabelecimento de causas para que determinado (tipo de) grupo tenha uma maior ou menor presença nas páginas de imprensa. Até porque o estudo de qualquer órgão de comunicação social remete, na proposta analítica de Paquete de Oliveira (1988; 1992), para quatro sistemas distintos: o da empresa enquanto organização formal e produtiva, o discursivo e dos diferentes conteúdos que nele se transmitem, o

dos agentes produtores dessa informação e o da interação com o seu público ou a sua audiência. Acresce que a heterogeneidade no tipo e volume de recursos de cada grupo de interesse, nas prioridades estratégicas que estes definem ou até nas áreas temáticas ou atividades em que se envolvem podem ter impacto sobre a sua cobertura mediática, seja porque proporcionam um maior «valor noticioso» ou um maior «valor de rotina» às redações (Tresch e Fischer 2015).

A segunda limitação prende-se com os efeitos que a exposição mediática promove, de especial relevância no país com a menor circulação média de jornais da UE em 2009 (Pereira 2015: 234; cf. Hallin e Mancini 2004: 23). De igual modo, não se devem projetar para a esfera dos *media* as premissas proverbiais da publicidade: para organizações como as aqui tratadas, nem toda a notícia é uma boa notícia. A presença nas páginas de imprensa tanto pode traduzir-se na promoção de uma organização e das suas visões, como num maior escrutínio sobre as suas ações.

Uma última nota remete, porém, para as possibilidades que encerra uma base de dados como a aqui trabalhada. Seja como mapa de partida para estudos mais qualitativos ou como fonte sistematizada de comparações que permitam situar o caso português face a outras realidades nacionais, espera-se poder contribuir com a disponibilização desta ferramenta para aprofundar o conhecimento sobre o sistema político e socioeconómico português.

## Capítulo 5

# A outra face da representação: os grupos de interesse na arena parlamentar

Marco Lisi, Rui Oliveira e António Dias

### 5.1. Introdução

As instituições parlamentares representam uma das principais arenas de ação dos grupos de interesse. De facto, uma das funções essenciais dos grupos é representar os interesses dos respetivos membros junto do poder político, comunicando as suas preferências e procurando influenciar as decisões dos governantes. Apesar de não terem uma participação direta na arena eleitoral, as organizações de interesse desempenham um papel importante na legitimação dos eleitos e reforçam os canais de interação entre partidos, deputados e cidadãos. Neste sentido, a ação dos grupos na arena parlamentar é importante para assegurar uma maior reatividade, a responsabilização dos representantes democraticamente eleitos, bem como uma maior satisfação com a democracia (cf. Baumgartner e Leech, 1998; Salisbury, 1975).

Os estudos existentes sobre a relação entre interesses organizados e parlamentos enfatizam a importância que os grupos têm em termos de informação quer para as comissões parlamentares, quer para os partidos e os deputados (Norton 1999b; Olson e Mezey 1991). Porque é a arena parlamentar importante na ação dos grupos de

interesse? Podemos identificar duas razões principais. A primeira é que a Assembleia da República desempenha um papel extremamente relevante na produção legislativa. Apesar de o governo ter centralizado um crescente poder na feitura das leis — em parte devido à evolução do sistema partidário num sentido maioritário, pelo menos até às eleições de 2011 —, o parlamento permanece um ator central no processo legislativo. Não é apenas na altura do debate dos orçamentos do Estado que os principais grupos se manifestam apresentando as suas principais reivindicações, por exemplo através de conferências de imprensa ou de manifestações<sup>36</sup>. Em muitas áreas de políticas públicas, a arena parlamentar representa uma passagem importante na elaboração das leis. Esta relevância manifesta-se principalmente na ausência de uma clara maioria parlamentar ou com governos de coligação, com as negociações entre partidos a enfatizar o papel do parlamento no processo legislativo.

A segunda razão, e talvez a mais importante, é que a Assembleia da República constitui um ponto de acesso relativamente fácil para os grupos de interesse. Neste sentido, a arena legislativa oferece uma

multiplicidade de oportunidades para estabelecer contactos com os representantes eleitos, não só através dos deputados (ao nível individual), mas também através dos partidos, dos funcionários parlamentares e das estruturas das comissões. Deste ponto de vista, a arena parlamentar é um alvo muito mais fácil de alcançar por oposição ao governo, que apresenta um número mais limitado de governantes e funcionários, bem como maiores dificuldades em estabelecer contactos diretos ao nível pessoal.

O quadro constitucional português contribui para projetar a Assembleia da República como um dos atores mais importantes para a ação dos grupos de interesse. De facto, a Constituição Portuguesa garante o direito de participação e de consulta no processo legislativo, sobretudo para alguns grupos (patronato, sindicatos, associações de consumidores, jovens ou grupos profissionais). O reconhecimento do papel destes atores da sociedade civil representa um legado da Revolução de 25 de Abril e da intensa mobilização que caracterizou o processo de transição. Por exemplo, a Constituição estabelece o direito de participação das organizações empresariais e sindicais no que diz respeito à legislação laboral e na elaboração de planos sociais e económicos (art.º 56).

O mesmo acontece para as organizações agrícolas e outras associações da sociedade civil (consumidores, família, etc.).

Ao longo das últimas décadas, vários fenómenos têm contribuído para incentivar a participação dos grupos de interesse na arena parlamentar. O primeiro refere-se à crescente especialização do processo legislativo, aumentando o grau de competência técnica associado aos temas em debate na agenda política e à elaboração das leis. Paralelamente, houve um processo de crescente especialização dos deputados. O terceiro aspeto importante a referir é a proliferação dos grupos

de interesse e a maior diversidade das áreas associadas a este tipo de mobilização coletiva. Outro aspeto relevante relaciona-se com a evolução do contexto económico, nomeadamente a passagem das políticas distributivas para políticas redistributivas. Após um período de expansão económica e de maior desenvolvimento e modernização do setor produtivo, o século XXI tem sido caracterizado por crises económicas cíclicas e por maiores dificuldades em assegurar um crescimento regular e efetivo da economia. O facto de os recursos serem cada vez mais escassos implica uma maior competição entre os diferentes setores para conquistar importantes recursos distribuídos pelo governo. Além disso, há também incentivos por parte dos partidos, que não se têm inibido de distribuir recursos públicos para favorecer determinados grupos em detrimento de outros (Jalali *et al.* 2012). Este estudo demonstra que os partidos são mais generosos nos períodos eleitorais para obter algum retorno eleitoral, e que o financiamento do Estado tende a compensar a diminuição da filiação partidária e a privilegiar grupos que se situam em localidades geridas por forças políticas que estão no governo ao nível nacional.

Este capítulo pretende examinar a interação entre grupos de interesse e o parlamento português através de uma sistematização dos dados originais recolhidos durante o período democrático. A secção seguinte apresenta a presença dos principais grupos de interesse através dos debates parlamentares. A terceira secção analisa a participação dos interesses organizados nas comissões parlamentares, enquanto a quarta aborda a relação entre deputados e grupos de interesse. As conclusões procuram resumir os principais resultados e fazer um balanço da intervenção dos grupos de interesse na arena parlamentar.

## 5.2. Dados e metodologia

A análise das interações entre grupos de interesse e atores ou instituições parlamentares exige uma abordagem multidimensional. Como se trata de um fenómeno complexo e dinâmico, recorremos a múltiplas fontes e a vários tipos de dados para caracterizar a intervenção dos interesses organizados na arena parlamentar.

A fim de analisar a visibilidades dos grupos de interesse nos debates parlamentares, utilizámos a base de dados do Observatório Português das Dinâmicas Parlamentares (POPd) (De Giorgi e Dias 2019). Nesta base encontram-se todas intervenções e os dados dos intervenientes nos debates plenários de 1985 a 2019.

Os dados sobre as audiências e audições foram recolhidos de duas formas. Da IV à IX Legislatura (1985–2005), recorremos à consulta presencial destes processos junto do Arquivo Histórico Parlamentar (AHP). Os documentos encontram-se arquivados por comissão e, dentro de cada comissão, divididos por tópicos. O tipo de documentação varia, dependendo da informação disponível. Esta inconsistência é explicada, pelo menos em parte, pelas diferenças nas respetivas estruturas de apoio (por exemplo, secretariado) das várias comissões. Da X à XIII Legislatura a informação foi retirada diretamente do *site* do parlamento.

Em termos de codificação, para o tipo de assuntos usámos o *master codebook* do Comparative Agendas Project<sup>37</sup>. Dois motivos explicam a escolha. Primeiro, pela possibilidade de comparação com outros países. Segundo, para uniformizar com outros tipos de informação

recolhida (em particular, a cobertura mediática). Relativamente ao tipo de entidades, a inspiração vem do Advocacy and Public Policy Making Project<sup>38</sup>. Contudo, para manter a parcimónia e permitir a comparabilidade com outros dados (*media* e debates parlamentares), reduzimos, no âmbito do presente trabalho, a tipologia de grupos de interesse de 17 para 7 (ver tabela 5.2). Não obstante, quando assim se justifica, relatamos os dados de outras entidades cuja presença nas atividades parlamentares se destaca de forma particular, nomeadamente especialistas e peticionários.

A base de dados contém, sempre que possível, e para cada evento, a identificação do processo (especialmente para os dados recolhidos no AHP), a legislatura, a comissão parlamentar, o comité, a entidade (três tipos: nacional/internacional; governamental/não governamental; tipo de grupo de interesse), o assunto, a data, e ainda uma coluna de observações (*links* ou informação relevante sobre a entidade ou o assunto). Para as audiências, temos um total de 5600 entradas; para as audições, 6471.

Finalmente, para interpretar melhor as relações formais e (sobretudo) informais que se estabelecem entre deputados e organizações de interesse, recorremos a várias fontes, nomeadamente dados relativos às fichas biográficas dos deputados, inquéritos aos candidatos, bem como entrevistas semiestruturadas com membros da Assembleia da República de diferentes partidos. No total, realizaram-se 16 entrevistas, com base num guião predefinido. As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas para a utilização no presente estudo<sup>39</sup>.

### 5.3. Os grupos de interesse nos debates parlamentares

No imaginário dos cidadãos, a ação da Assembleia da República está associada, em primeiro lugar, à realização dos plenários e aos debates parlamentares. Este facto é compreensível se considerarmos a forte polarização que caracterizou o período da democratização, tornando os plenários uma caixa de ressonância das clivagens ideológicas existentes entre as principais forças políticas. Acresce o facto de os debates terem tido, desde a origem do período democrático, uma grande visibilidade nos meios de comunicação social.

Ainda hoje os debates desempenham uma função crucial para a democracia representativa, não apenas para esclarecer as posições e os compromissos políticos assumidos pelos partidos perante os respetivos eleitorados, mas também para exercer a função de controlo em relação ao governo. Em Portugal, os debates do plenário são fortemente controlados pelas direções partidárias. São os líderes partidários e os grupos parlamentares que definem os temas e os intervenientes, deixando assim um espaço de autonomia extremamente limitado para os deputados (Fernandes 2015: 54–58). Neste sentido, apesar do processo de especialização que leva alguns deputados a construírem uma reputação sobre um determinado tema, os debates no plenário não constituem uma oportunidade relevante para a ação dos grupos de interesse.

Contudo, mapear a visibilidade de determinadas organizações ao longo do período democrático é importante por três razões. A primeira é que a análise da presença dos grupos nos debates pode ser considerada um indicador da politização das organizações e das alianças políticas

estabelecidas com as forças parlamentares. A segunda razão relaciona-se com a evolução longitudinal, sendo oportuno e interessante saber até que ponto os principais grupos de interesse mantiveram a mesma visibilidade na arena parlamentar. Este é um dado importante também pelo facto de permitir a comparação com o trabalho nas comissões parlamentares, um aspeto que será analisado na quarta secção. Finalmente, recorde-se que a publicidade dos debates cumpre uma função de legitimação e está associada ao crescente carácter «expressivo» do plenário, em que os oradores falam principalmente «para fora», isto é, para a população em geral, para os respetivos eleitores (ou círculos), bem como para determinados atores coletivos. De facto, o objetivo dos debates não é tanto influenciar as decisões ou as leis produzidas, e muito menos tentar mudar a opinião dos opositores, mas sim esclarecer as crenças e convicções («política posicional») e justificar determinadas escolhas ou estratégias políticas.

Para examinar a presença dos grupos de interesse nos debates do plenário da Assembleia da República, utilizámos a lista dos 50 grupos de interesse mais mencionados nos meios de comunicação de modo a definir um dicionário de organizações a procurar<sup>40</sup>. Olhando para os debates parlamentares, procurámos as diferentes formas como cada um destes grupos de interesse é mencionado pelos diferentes atores. Assim, conseguimos ter a certeza de que identificamos todas as vezes em que um desses 50 grupos é referido nas sessões parlamentares, independentemente da forma como é referido (sigla, abreviação ou nome completo).

**Tabela 5.1 10 Grupos mais mencionados no parlamento por grupo parlamentar 1985–2019**

Ordem	Total	PSD	PS	PCP	CDS	PEV	BE
1	ANMP	ANMP	ANMP	ANMP	ANMP	ANMP	ANMP
2	CGTP	OM	OM	OM	OM	OM	OM
3	OA	CGTP	CGTP	CGTP	OA	CGTP	OF
4	UGT	OA	OA	OA	CGTP	OA	CGTP
5	OM	OF	OF	OF	UGT	CAP	OA
6	DECO	UGT	UGT	UGT	OF	UGT	DECO
7	ANAFRE	DECO	DECO	DECO	CAP	DECO	LBP
8	LBP	ANAFRE	ANAFRE	ANAFRE	DECO	CIP	ANAFRE
9	CAP	CAP	CAP	CAP	ANAFRE	OF	UGT
10	CIP	LBP	LBP	LBP	SIM	APM	SCM

Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019).

Na tabela 5.1 podemos encontrar os grupos de interesse mais mencionados no parlamento. Na primeira coluna estão os dez grupos de interesse mais mencionados no geral, enquanto nas restantes colocámos os dez mais mencionados pelos deputados das principais bancadas parlamentares. Note-se que, enquanto a coluna «Total» engloba todas as menções, incluindo membros do governo, as restantes apenas incluem menções feitas por deputados.

É interessante assinalar que não existe grande diferença entre as principais colunas. O poder local (ANMP e ANAFRE), as principais confederações sindicais (CGTP e UGT), três ordens profissionais (Médicos, Advogados e Farmacêuticos) e duas confederações empresariais (CIP e CAP) dominam as menções no parlamento.

Também fazem parte deste pódio outras duas organizações, a DECO e a Liga dos Bombeiros Portugueses.

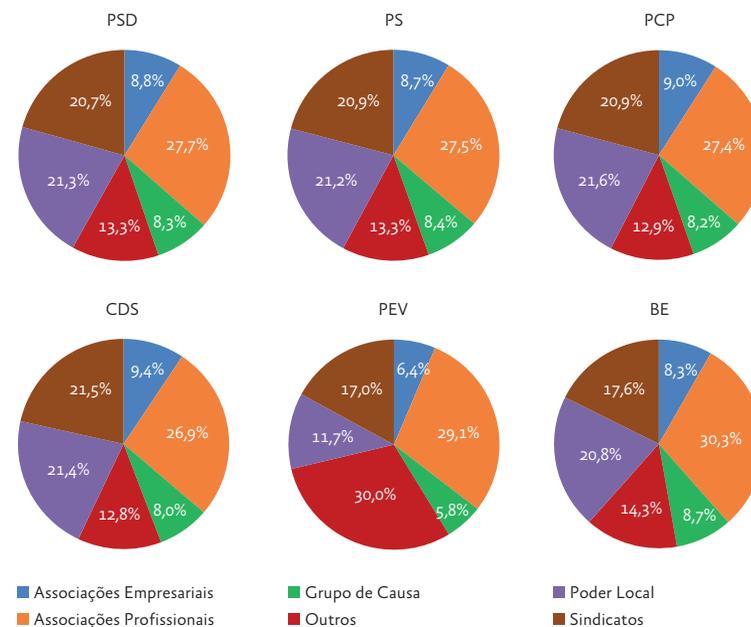
Sublinhe-se que existem poucas diferenças entre as colunas, sendo a mais notória o facto de a Ordem dos Farmacêuticos estar presente em todas as colunas referentes a partidos, mas não constar das dez mais referidas no geral. O que significa que, embora seja muito referida pelos deputados, não o é na mesma proporção por todos os intervenientes nos debates, incluindo membros do governo. Inclusivamente no que toca à ordenação das mais referidas, verifica-se pouca diferença entre os partidos, mesmo quando se considera o posicionamento destes na escala de esquerda e direita.

O partido que mais se diferencia no que toca a esta tabela é o PEV. Associações como a CIP e a Associação dos Professores de Matemática estão nas primeiras dez posições, não constando nas colunas dos restantes partidos. A CAP parece, de facto, ser mais referida pelos Verdes, o que se relaciona com a sua apetência por problemas ambientais. E a Associação Nacional de Freguesias está ausente, o que provavelmente se deve à sua fraca implementação autárquica. Esta diferenciação é surpreendente quando comparada com o *top* do PCP, partido com o qual se apresenta (desde 1983) em coligação a eleições, e sugere a hipótese de esta ser uma estratégia de demarcação do seu parceiro. Aliás, se agruparmos os diferentes grupos de interesse de acordo com seis categorias (confederações empresariais, sindicatos, grupo de causa, associações profissionais, grupos institucionais e outros), podemos observar que os partidos não se diferenciam pelo tipo de organizações de interesse que mencionam em debates. Mais uma vez, o PEV destaca-se e faz sobressair a importância da

categoria «outros». No entanto, isto pode dever-se mais ao facto de intervir menos vezes dada a dimensão da sua bancada parlamentar do que a uma estratégia clara de diferenciação. As organizações desta categoria mais mencionadas pelos Verdes são a Associação 25 de Abril, a Federação Portuguesa de Futebol e a Conferência Episcopal Portuguesa, não sendo possível deslindar nenhum padrão nesta lista.

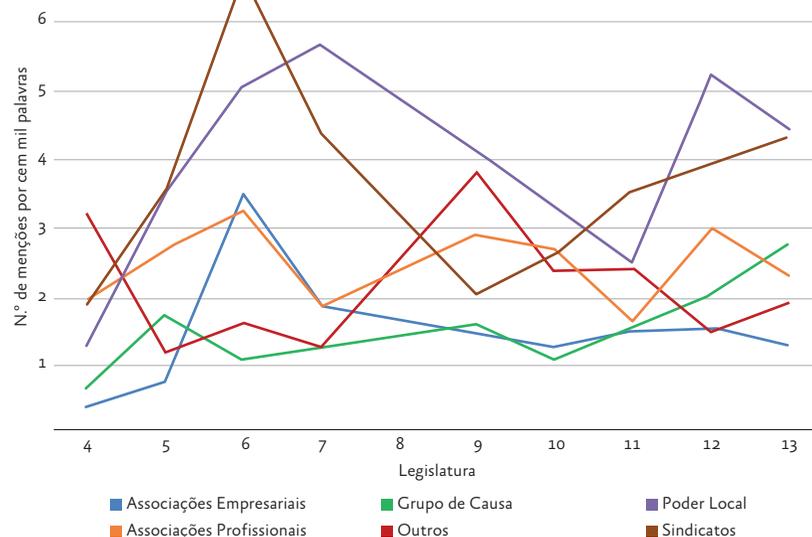
Como podemos ver na figura 5.1, em geral os partidos tendem a referir-se às mesmas categorias de organizações de interesse, pelo que não se encontra nenhuma diferença entre partidos de esquerda ou de direita. Nem mesmo quando comparamos menções a organizações sindicais e empresariais.

**Figura 5.1** Tipos de grupos de interesse em percentagem de menções totais de grupo de interesse por partido



Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019); elaboração própria.

**Figura 5.2** Evolução do número de menções por tipo de grupo de interesse



Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019); elaboração própria.

Nota: duração das legislaturas para o período considerado: IV (1985–1987); V (1987–1991); VI (1991–1995); VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019).

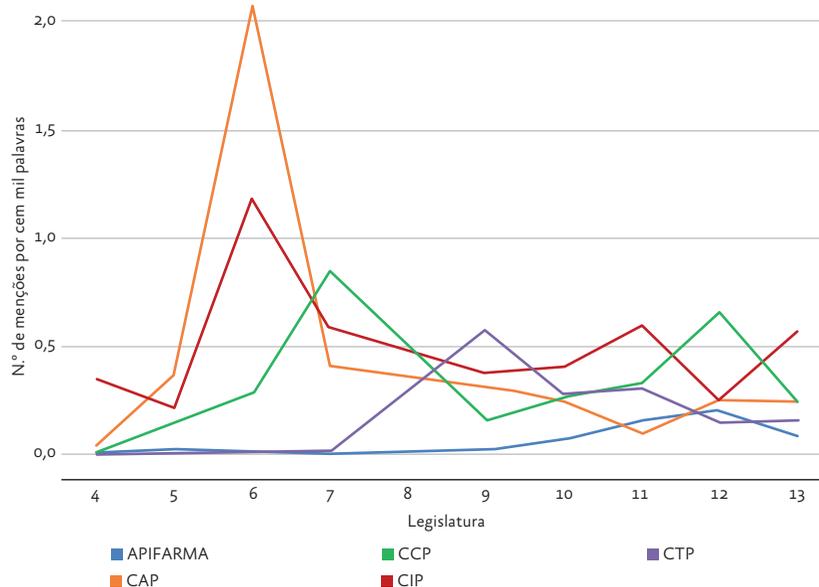
Se não existe uma grande diferença entre partidos, podemos encontrar diferenças claras ao longo do tempo. Na figura 5.2 temos a distribuição das menções dos grupos das sete categorias ao longo das diferentes legislaturas. A leitura desta figura permite algumas conclusões.

Em primeiro lugar, as associações do poder local e os sindicatos tendem a ser os mais referidos ao longo do período, mesmo considerando que os sindicatos têm um decréscimo entre a oitava e décima legislatura (aproximadamente, 1999–2009).

Em segundo lugar, nas últimas legislaturas os grupos de causa têm vindo a ganhar mais importância, destacando-se a DECO. Mas mesmo associações com menos menções, como a APAV e a AMI, têm vindo a ser mais mencionadas no parlamento. Em sentido contrário, as grandes confederações empresariais têm vindo a ser menos frequentemente mencionadas no parlamento; são, inclusive, menos mencionadas do que as ordens profissionais, por exemplo.

No entanto, agrupar as diferentes organizações por categoria pode esconder dinâmicas interessantes dentro de cada categoria. Por exemplo, se analisarmos as cinco confederações empresariais mais mencionadas, como na figura 5.3, compreendemos que a queda deste grupo no gráfico anterior se deve sobretudo à CAP e (em menor grau) à CIP. Aliás, a CCP, a CTP e, em menor grau, a APIFARMA têm vindo a marcar mais presença em debates parlamentares nas décadas mais recentes.

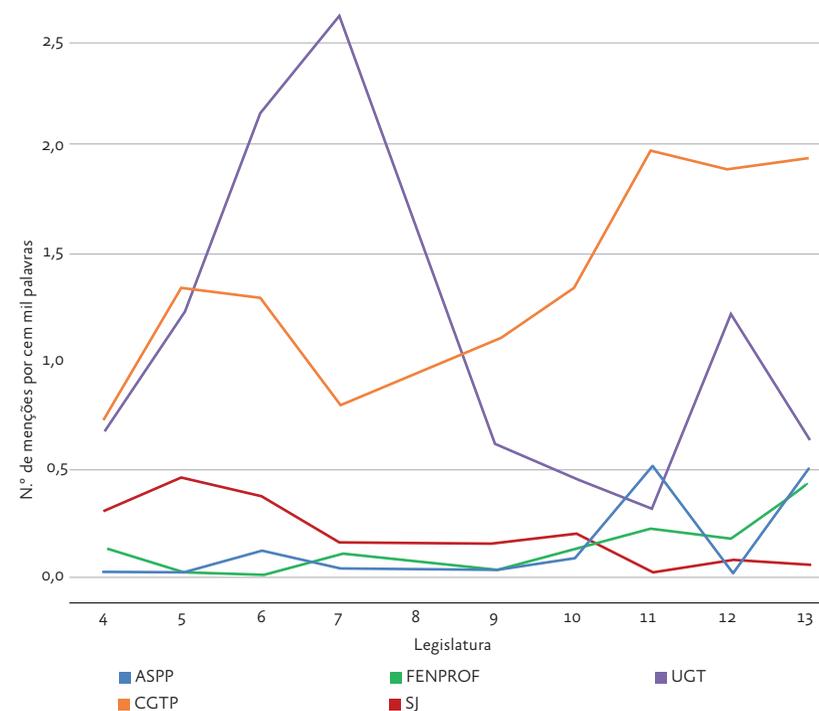
**Figura 5.3** Evolução do número de menções das cinco confederações empresariais mais mencionadas



Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019); elaboração própria.

Nota: duração das legislaturas para o período considerado: IV (1985–1987); V (1987–1991); VI (1991–1995); VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019).

**Figura 5.4** Evolução do número de menções dos cinco sindicatos mais mencionados



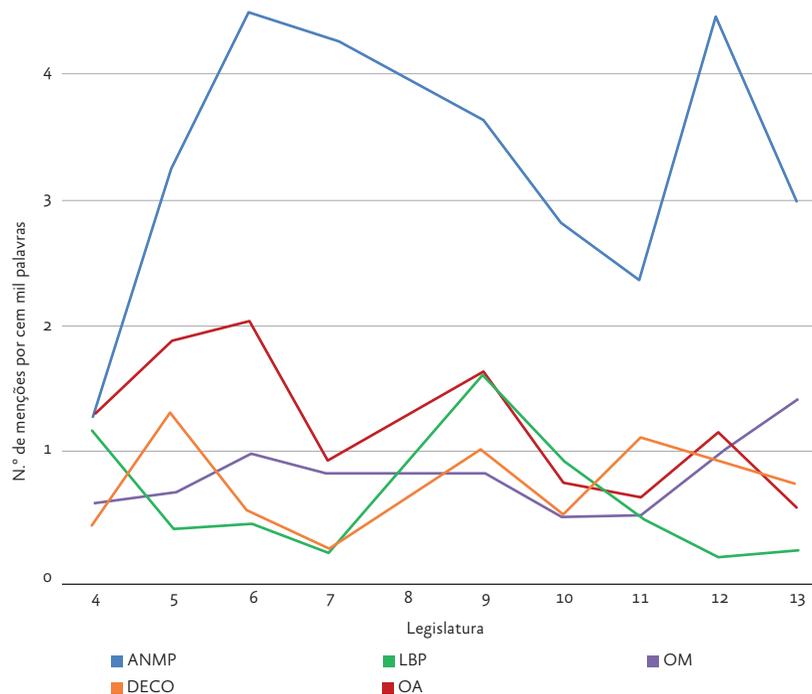
Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019); elaboração própria.

Nota: duração das legislaturas para o período considerado: IV (1985–1987); V (1987–1991); VI (1991–1995); VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019).

É interessante realizar o mesmo exercício para as cinco organizações sindicais mais mencionadas, como apresenta a figura 5.4. Neste gráfico é notável a queda da importância da UGT ao longo do tempo, nomeadamente desde o início do século XXI. Se até à nona legislatura esta organização sindical era tão mencionada quanto a CGTP (se não

mesmo mais), a partir dessa altura a CGTP passou claramente a ser mais referida nos debates plenários. Aliás, têm surgido nos debates parlamentares quase tanto como a UGT dois sindicatos mais setoriais (ASPP e FENPROF).

**Figura 5.5** Evolução do número de menções dos cinco grupos que não sindicatos ou confederações empresariais



Fonte: POPaD (De Giorgi e Dias 2019); elaboração própria.

Nota: duração das legislaturas para o período considerado: IV (1985–1987); V (1987–1991); VI (1991–1995); VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019).

Finalmente, repetimos este exercício para todas as restantes organizações (que não sindicais nem empresariais), cujo resultado está presente na figura 5.5. A Associação Nacional de Municípios Portugueses claramente domina o jogo das menções na Assembleia da República. Mas também é interessante notar como a Ordem dos Médicos ultrapassou a homóloga dos advogados enquanto ordem profissional mais referida em debates, e como a DECO se tem afirmado como a organização de causa mais relevante nas últimas décadas.

Resumindo, os resultados desta análise preliminar evidenciam dois aspetos importantes. O primeiro é que os grupos económicos — principalmente associações empresariais e sindicatos — apresentam uma maior visibilidade na arena parlamentar. Este padrão mantém-se ao longo do período democrático, apesar das oscilações, e é independente da orientação ideológica dos partidos políticos. O segundo é que houve algumas alterações significativas ao longo do período democrático, principalmente a maior presença das organizações de causa e o declínio de algumas confederações (é o caso da CAP e da UGT, por exemplo). De forma geral, o panorama que emerge da análise dos debates no plenário do parlamento coincide com a evolução dos grupos na arena mediática. Este resultado sugere uma certa correspondência entre a opinião pública e a agenda política ou, por outras palavras, uma certa responsividade (*responsiveness*) dos grupos parlamentares às dinâmicas de longo prazo registadas pelos meios de comunicação (e vice-versa). Na secção seguinte iremos focar-nos mais em detalhe na atividade parlamentar, considerando a presença dos grupos nos trabalhos das comissões parlamentares.

No entanto, quantificar apenas as menções no parlamento não nos dá uma imagem completa da forma como as bancadas parlamentares veem as organizações de interesse. Os termos com que cada partido se refere aos diferentes grupos de interesse são também importantes. Não tendo o propósito de oferecer uma análise exaustiva do modo como cada uma das organizações é representada no parlamento, gostaríamos de oferecer dois exemplos bastante ilustrativos.

Para estes exemplos utilizámos modelos de tópicos estruturais, uma técnica estatística que, com base na frequência conjunta de palavras, procura padrões e tópicos relevantes. Este tipo de análise tem sido utilizado como forma de descrever sucintamente grandes corpos de texto, como debates parlamentares (Greene e Cross 2017; Schonhardt-Bailey *et al.* 2012).

No nosso caso específico, usando a mesma base de dados, seleccionámos dois conjuntos de intervenções: as que nomeavam pelo menos um sindicato e as que nomeavam pelo menos uma associação empresarial. Depois corremos um modelo em cada conjunto em que a prevalência de cada tópico dependia da posição de cada partido numa escala esquerda-direita<sup>41</sup> e em que o ano da intervenção e o conteúdo do tópico dependiam de uma variável binária que discrimina os partidos de esquerda dos de direita. Em cada um dos modelos procurámos apenas quatro tópicos, para simplificar.

Na figura 5.6 encontramos uma representação gráfica das 20 palavras mais frequentemente associadas a um dos tópicos encontrados no conjunto de intervenções sobre associações empresariais. O tamanho da palavra representa a sua frequência relativa no tópico — ou seja,

quanto maior, mais repetida é —, e a sua posição no eixo vertical representa quão associada está aos partidos de direita, de esquerda ou a ambos, encontrando-se no centro do gráfico neste caso.

**Figura 5.6** Representação gráfica das diferenças de conteúdo encontradas sobre associações empresariais



Fonte: De Giorgi e Dias (2019); elaboração própria.

Esta figura demonstra como existem diferenças significativas na forma como os partidos de esquerda e de direita se referem às associações empresariais. Os partidos de esquerda tendem a referir-se a estes grupos de interesse mencionando os trabalhadores, o trabalho, bem como os direitos a estes associados, como o de greve. E, sobretudo, mencionam o governo ao pedir-lhe para intervir junto das associações empresariais a fim de garantir os direitos dos trabalhadores — o que não é surpreendente, tendo em conta a importância que o Estado tem no controlo das negociações laborais em Portugal (Bulfone e Afonso 2019; Távora e González 2016).

Por seu lado, a direita refere-se a estes grupos de interesse salientando o seu papel enquanto parceiros sociais e sublinhando a sua importância para a concertação social. Ou seja, se a esquerda, quando refere as associações empresariais, o faz para trazer as relações laborais para a área de influência do parlamento (e do governo), a direita tende a remeter as mesmas relações para o campo do Conselho Económico e Social. É interessante notar que, se a CIP surge mencionada tanto pela esquerda como pela direita, a CCP parece ser mais vezes mencionada pela direita neste tópico.

**Figura 5.7** Representação gráfica das diferenças de conteúdo encontradas sobre sindicatos



Fonte: De Giorgi e Dias (2019); elaboração própria.

Na figura 5.7 encontramos uma representação semelhante à anterior, mas desta vez focada nas intervenções em que pelo menos uma organização sindical foi mencionada. Tal como na figura anterior, conseguimos ver diferenças significativas nos termos associados pelos partidos de esquerda e de direita a estas associações.

Os partidos de esquerda associam os sindicatos a todos os trabalhadores, à sua luta, frequentemente contra políticas do governo ou por melhores salários, e referem o seu papel de representantes do povo. Já os partidos de direita tendem a associar os sindicatos à

CGTP, também referida como intersindical, e ao PCP, relativizando-os enquanto interesses mais particulares. A estes contrapõe o interesse geral, de todos os Portugueses e da própria democracia.

Com estes dois exemplos de análise do conteúdo das intervenções, esperamos ter conseguido colmatar alguma das falhas que um estudo meramente quantitativo das menções no parlamento pode ter quando se tenta analisar de que forma os diferentes grupos de interesse são representados nos debates parlamentares. Acima de tudo, esperamos ter demonstrado que — embora não existam diferenças significativas entre diferentes partidos no que toca à frequência com que diferentes grupos de interesse são mencionados no parlamento (tabela 5.1), nem quanto à distribuição relativa das menções por tipo de grupo (figura 5.1) — existem, contudo, divergências significativas nos termos associados às diferentes associações. Na secção seguinte iremos focar-nos mais detalhadamente na atividade parlamentar, considerando a presença dos grupos nas comissões parlamentares.

#### 5.4. A participação dos grupos nas comissões parlamentares

Uma das modalidades principais de interação entre grupos de interesse e a Assembleia da República consiste na participação das organizações nas audiências e audições parlamentares. Enquanto as audiências são encontros que podem ser requeridos por parte de qualquer cidadão ou entidade público-privada, as audições dependem da convocação de cidadãos ou de entidades por parte das próprias comissões.

Do ponto de vista teórico, a literatura aponta aspetos positivos e negativos que estes instrumentos parlamentares podem ter em

termos de efeitos. Olson (1982), por exemplo, argumenta que são um momento em que os interesses privados conseguem fazer prevalecer os seus objetivos em detrimento do bem comum dos cidadãos/eleitores. Pelo contrário, Dahl (1961) defende que o envolvimento dos grupos no trabalho das comissões permite que as demandas e necessidades dos cidadãos sejam apresentadas aos legisladores; é, portanto, um elemento saudável para o bom funcionamento dos parlamentos que aproxima a esfera parlamentar da voz dos cidadãos.

Apesar das diferentes visões sobre a natureza política e os efeitos destes instrumentos, é comumente aceite que os grupos de interesse têm o desejo de obter acesso aos parlamentares, seja por meio de um canal institucional, seja por meio de campanhas de lóbi destinadas a afetar o desenvolvimento de um determinado ato legislativo, ou então para chamar a atenção dos legisladores sobre um determinado eleitorado em relação a um tema político ou económico (Binderkrantz 2014).

As comissões parlamentares são, em muitos aspetos, uma arena ideal para a ação dos grupos de interesse. Em primeiro lugar, as audiências ou audições permitem às organizações apresentar as suas opiniões sobre assuntos pendentes, em questões que ainda não estão fechadas e que devem ser objeto de decisão por parte do legislador. Em segundo lugar, as reuniões das comissões têm tido uma crescente visibilidade mediática, projetando assim na opinião pública os pontos de vista dos grupos. Em terceiro lugar, a participação neste tipo de reuniões confere uma maior legitimidade às organizações e pode trazer benefícios indiretos, tais como o aumento do número de membros, mais financiamento ou, de forma simbólica, uma publicidade gratuita e positiva junto da opinião pública. Finalmente, importa mencionar que

a atividade de participação nas audiências ou audições não envolve grandes custos, pelo que é uma modalidade de ação transversal a vários tipos de grupos e pode ser utilizada também pelas organizações com menores recursos económicos ou financeiros. De facto, é frequente que as novas organizações de interesse peçam uma audiência às comissões para se apresentar e expor os seus objetivos, as suas posições ou as reivindicações sobre determinado tema.

No caso português, é importante sublinhar o facto de a própria evolução da Assembleia da República ter tornado mais evidente o papel das comissões parlamentares. Vários estudos revelam as importantes transformações ocorridas a partir da segunda década do regime democrático, sendo o maior poder atribuído às comissões um fator chave na direção de uma maior racionalização parlamentar (Fernandes e Riera 2019; Leston-Bandeira 2001).

A começar pela análise das audiências parlamentares (tabela 5.2), é possível ver que os grupos de causa são os que mais pedem para falar com o parlamento (31,9% das audiências). Depois temos os sindicatos (24,2%), seguidos das associações profissionais (cerca de 14%) e das associações empresariais (aproximadamente, 11%). Uma análise mais fina dos dados permite perceber que, dentro dos grupos de causa, os grupos monotemáticos (coligação para um assunto ou uma área específica) e os grupos de cidadãos, cada um com sensivelmente 13%, são os subtipos que mais se mobilizam, enquanto os grupos religiosos têm uma baixa presença e mobilização junto do parlamento. Quer do ponto de vista dos recursos, quer do ponto de vista da importância que atribuem a este tipo de estratégia, os dados estão em linha com a literatura sobre o caso português (Lisi e Loureiro 2019c).

Ademais, estudos empíricos (Fraussen *et al.* 2018) demonstram a maior envolvimento e acesso de sindicatos, associações profissionais e associações empresariais; ainda que numa escala inferior, os grupos de cidadãos também alcançam alguma proeminência.

**Tabela 5.2** Audiências e audições parlamentares por tipo de grupo (1985–2019)

	Audiências	Audições
Grupos de causa	31,9%	17,2%
Sindicatos	24,2%	17,2%
Associações profissionais	14,2%	10,2%
Associações empresariais	10,8%	14,3%
Instituições públicas	6,2%	6%
Empresas	2,7%	4,1%
Outros	9,9%	31,8%

Nota: nas audições, a linha «Outros» é composta, entre outras categorias, por 19,7% de petionários e 9,4% de especialistas.

Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)); recolha e elaboração próprias.

Relativamente às audições, os grupos mais convocados pelo parlamento são os sindicatos e os grupos de causa (cada um com 17,2%). Comparando as associações empresariais (14,3%) e as associações profissionais (10,2%) com os dados das audiências, verifica-se que as associações profissionais se mobilizam mais para contactar o parlamento, enquanto as associações empresariais têm uma maior presença quando se trata do parlamento a convocar entidades.

A interação entre grupos de interesse e legisladores nas audições é analisada sob o prisma do «modelo de informação» (Vera 2021). Este modelo diz-nos que os líderes das comissões, capacitados com a autoridade de *guardião (gatekeeper)*, convidam estrategicamente os grupos de interesse de forma a aumentar a saliência de assuntos. Por outro lado, os grupos de interesse, sabendo dos obstáculos políticos na feitura de leis, procuram ganhar acesso a iniciativas legislativas já em curso, com o objetivo de «ganhos marginais obtidos pela alteração de artigos específicos benéficos para os grupos» (Vera 2021: 7). Nessa medida, quer a mobilização dos principais grupos de interesse quer os convites das comissões apresentam padrões de acesso em linha com outras democracias e enquadram-se no «modelo de informação». Trabalhos futuros deverão olhar com uma maior profundidade para os determinantes da mobilização e para o impacto do *issue ownership* dos partidos políticos e dos recursos dos grupos de interesse quanto ao tipo de acesso às comissões.

Uma nota quanto aos baixos números relativos ao lóbi (0,1% no caso das audiências e audições). Alguns estudos sobre o caso português apontam para a prática do lóbi «oculto» (em que os deputados têm contactos informais com lobistas, sem terem de tornar públicas as suas agendas de reuniões) e para a falta de regulamentação do lóbi em Portugal<sup>42</sup>. O que podemos dizer neste ponto é que, de acordo com um estudo recente sobre o lóbi em Portugal, Coroado (2017) referiu que a mobilização de grupos de interesse visa influenciar o parlamento principalmente nas áreas das finanças, da energia, da construção e da indústria farmacêutica. Os dados sobre as audiências apontam nesse sentido: as principais questões que ocupam as entidades de lóbi dizem respeito à legislação do tabaco, dos produtos

farmacêuticos, da saúde e das florestas (especificamente o eucalipto), com a surpreendente exceção para a área da energia. Este baixo número pode ter duas explicações complementares. Por um lado, e recuperando os argumentos de Coroado (2017), exemplifica como a falta de regulamentação nos impede de saber mais sobre o processo de influência do lóbi no parlamento português, nomeadamente «quem é quem». Por outro, a própria informação que é necessária para fornecer o contacto com o parlamento (como cartas ou *e-mails*) impede que se perceba exatamente quem está envolvido nas audiências e audições (por exemplo, são alguns dos grupos representados por consultores ou lobistas?). Segundo as informações recolhidas nas entrevistas a agências de comunicação ou de relações públicas, a atuação dos lobistas pode ocorrer de duas formas. A primeira é direta, através do pedido de audiência por parte de funcionários destas entidades junto das comissões. A segunda modalidade passa por desenvolver estudos ou recolher informações que depois são apresentadas nas comissões pelos clientes destas entidades (isto é, organizações de interesse ou empresas).

Uma observação importante assenta na forte presença de peticionários. Uma análise mais fina mostra que, nas audições, os peticionários (que compõem quase 20% das entidades convocadas) são chamados em matérias diretamente relacionadas com petições; já nas audiências (cerca de 7% das entidades), há uma clara prevalência de indivíduos (ou seja, que não representam nenhum grupo nem discutem qualquer petição), sinalizando uma abertura para receber cidadãos sem o formalismo da petição nem a estrutura dos grupos de interesse.

Por fim, uma nota sobre a importância dos especialistas nas audições, que representam sensivelmente 9% das entidades convocadas, o que confirma o uso das comissões de pareceres especializados e informações sobre políticas públicas.

Depois de analisar a mobilização dos grupos de interesse, importa agora concentrar a atenção nos assuntos mais discutidos pelos grupos de interesse nas audições e audiências. Antes, a tabela 5.3 apresenta as percentagens gerais, isto é, os assuntos sem qualquer filtragem por tipo de entidade.

**Tabela 5.3** Assuntos nas audiências e audições parlamentares (1985–2019)

	Audiências	Audições
Assuntos Económicos	3,6%	14,8%
Direitos	2,2%	1,9%
Saúde	11,3%	5,1%
Agricultura	5,0%	4,3%
Trabalho	17,7%	6,6%
Educação	11,1%	4,3%
Ambiente	0,8%	3,5%
Energia	0,4%	1,3%
Imigração	0,3%	0,6%
Transportes	1,2%	4,5%
Justiça e Crime	2,1%	7,5%
Políticas Sociais	2,5%	1,7%
Habitação	0,7%	2,1%
Comércio e Banca	4,5%	7,8%
Defesa	3,0%	3,8%
Investigação e Desenvolvimento	1,7%	3,9%
Comércio Externo	0,5%	0,8%
Relações Externas	25,5%	11,5%
Assuntos Governamentais	3,7%	10%
Território	0,8%	2,6%
Cultura	1,8%	1,5%

Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)); recolha e elaboração próprias.

Nas audiências, o assunto com maior percentagem é Relações Externas (25,5%). Ocorre mencionar que esta alta percentagem está também relacionada com pedidos de dignitários de outros países a fim de apresentarem cumprimentos ao parlamento, sendo que em muitos desses eventos, pelo menos de acordo com a documentação disponível e consultada, não foi possível perceber se se tratou de assuntos mais substantivos. De seguida, não surpreende que as questões de Trabalho (17,7%) sejam as que mais ocupam as audiências, seguidas das questões de Saúde (11,3%) e Educação (11,1%).

Pelo contrário, nas audições os Assuntos Económicos (onde se incluem discussões sobre os orçamentos do Estado) são os mais prevalentes nos trabalhos das comissões (14,8%), seguidos das Relações Externas (11,5%) e dos Assuntos Governamentais (10%). Uma nota para as questões governamentais. Em todos estes temas, os membros do governo são convocados ao parlamento, facto decorrente das disposições parlamentares e que aponta significativamente para a natureza de controlo do governo pelo parlamento português (Seguro 2016). Nessa perspetiva, os valores globais das audições não devem surpreender.

As tabelas 5.4 e 5.5 procuram representar o tipo de assunto que ocupa os grupos de interesse, quer na modalidade de audiências quer na de audições. Relativamente às audiências, a mobilização dos grupos de interesse em Portugal está fortemente concentrada nas questões de Trabalho, Educação, Saúde, Agricultura, Assuntos Económicos, Comércio e Banca, seguindo-se Políticas Sociais, Assuntos Governamentais e Relações Externas.

Os valores absolutos da presença de grupos de interesse nas audições são menores quando comparados com as audiências, resultado também da prerrogativa de controlo do governo por parte do parlamento e do uso de especialistas na discussão das leis. Além disso, observa-se uma distribuição mais equilibrada. Contudo, as questões de Trabalho ocupam novamente um lugar de destaque, seguidas de Comércio e Banca, Educação, Justiça e Crime e Assuntos Governamentais. No que diz respeito a outro tipo de questões, não surgem tendências claras.

Impõem-se agora certas observações. Em primeiro lugar, alguns temas estão ausentes ou são marginais na participação dos grupos de interesse nas comissões parlamentares. Comércio Externo, Imigração e, porventura o dado mais surpreendente, Energia representam menos de 1%, respetivamente. Em segundo lugar, os grupos de interesse são considerados atores importantes para a discussão parlamentar das leis. Conforme discutido anteriormente, a teoria aponta para o facto de que os grupos de interesse são uma fonte de informação especializada; dado o tipo de recursos necessários para estar ativo nas discussões de projetos de lei, é interessante que o parlamento veja os interesses organizados desta forma — portanto, pode ser um sinal de que os grupos de interesse têm alguns recursos à sua disposição (nomeadamente os profissionais de Direito). Em terceiro lugar, nas audições os grupos de interesse são convocados para debater sobre o ambiente; ora, considerando que os grupos de interesse ambientais operam mais «fora das instituições» (Delreux e Happaerts 2016: 129), não deixa de ser relevante o parlamento considerá-los uma fonte robusta de informação e perícia.

Face ao último ponto, é importante notar que questões mais pós-materialistas como o meio ambiente estão, como esperado, sub-representadas nas audiências parlamentares (Delreux e Happaerts 2016). Os grupos ambientalistas, dada a sensibilidade da questão para o público, preferem usar estratégias externas e um tipo de lóbi mais «fora das instituições» para fazer avançar a causa e buscar mudanças no processo legislativo e na opinião pública. Por exemplo, na literatura sobre política ambiental demonstra-se que os grupos ambientalistas assumiram um papel mais robusto, desempenhando «agora, muitas vezes, pelo menos quatro das seis funções originalmente pertencentes aos partidos políticos: articulação de interesses e exigências; socialização e mobilização do, e comunicação com, o eleitorado (Van der Heijden 2010: 198–199). Embora as questões de Política Social (que inclui matérias da juventude) e de Relações Externas (por onde navegam as ONG de Cooperação Internacional) sejam um importante fator de mobilização, a causa ambiental tem usado estratégias menos institucionais.

Todavia, numa análise mais fina dos dados das audiências, em particular no que concerne o assunto Direitos (por exemplo, liberdade de expressão, assistência a portadores de deficiência, direitos das mulheres) e Política Social (preocupações com os jovens, apoio à velhice, cuidado infantil, etc.), parece existir um importante esforço de mobilização dos grupos de causa, especialmente quando o PS está no poder (embora, importa enfatizar, não exclusivamente).

**Tabela 5.4** Assuntos por tipo de grupo de interesse nas audiências parlamentares (1985–2019)

	Grupos de causa	Sindicatos	Associações profissionais	Associações empresariais	Instituições públicas	Empresas	Outros	Subtotal
Assuntos Económicos	1,2%	0,7%	0,4%	1,6%	0,3%	0,2%	0,1%	4,5%
Direitos	1,4%	0,5%	0,1%	0,1%	0,2%	0%	0,4%	2,8%
Saúde	4,3%	1,2%	3%	2,2%	0,7%	0,4%	1,7%	14,5%
Agricultura	1%	0,2%	2,4%	2,3%	0,1%	0,2%	0,4%	6,6%
Trabalho	5%	13,9%	3,4%	0,4%	0,5%	0,3%	2%	25,4%
Educação	5,6%	2,6%	2,0%	0,2%	3,2%	0%	1,9%	15,5%
Ambiente	0,4%	0,1%	0%	0,1%	0%	0,1%	0,1%	0,7%
Energia	0,2%	0%	0%	0,1%	0%	0,1%	0%	0,5%
Imigração	0,3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,3%
Transportes	0,4%	0,3%	0%	0,2%	0%	0,1%	0,1%	1,3%
Justiça e Crime	0,8%	0,7%	0%	0,1%	0%	0%	0,4%	2,4%
Políticas Sociais	2,2%	0,5%	0%	0,1%	0,1%	0%	0,3%	3,3%
Habituação	0,3%	0,1%	0%	0,1%	0,1%	0%	0,1%	0,7%
Comércio e Banca	1,4%	0,9%	0%	2,3%	0,1%	0,7%	0,3%	6,1%
Defesa	1%	0,1%	1%	0,1%	0,4%	0%	0,3%	3,0%
Investigação e Desenvolvimento	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,2%	2,1%
Comércio Externo	0%	0,1%	0%	0,3%	0%	0,2%	0,1%	0,6%
Relações Externas	1,8%	0,6%	0,1%	0,1%	0,5%	0,1%	0,6%	3,8%
Assuntos Governamentais	1,2%	0,9%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,5%	3,2%
Território	0,5%	0,1%	0%	0,1%	0%	0,0%	0,2%	0,9%
Cultura	1%	0,2%	0,3%	0,1%	0%	0%	0,2%	1,9%
<b>Subtotal</b>	<b>13,2%</b>	<b>24,2%</b>	<b>14,5%</b>	<b>11%</b>	<b>6,3%</b>	<b>2,7%</b>	<b>9,9%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República (www.parlamento.pt); recolha e elaboração próprias.

**Tabela 5.5** Assuntos por tipo de grupo de interesse nas audições parlamentares (1985–2019)

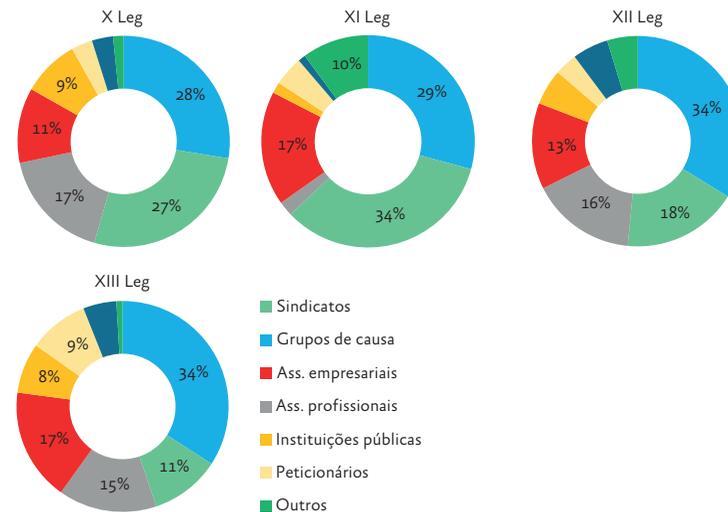
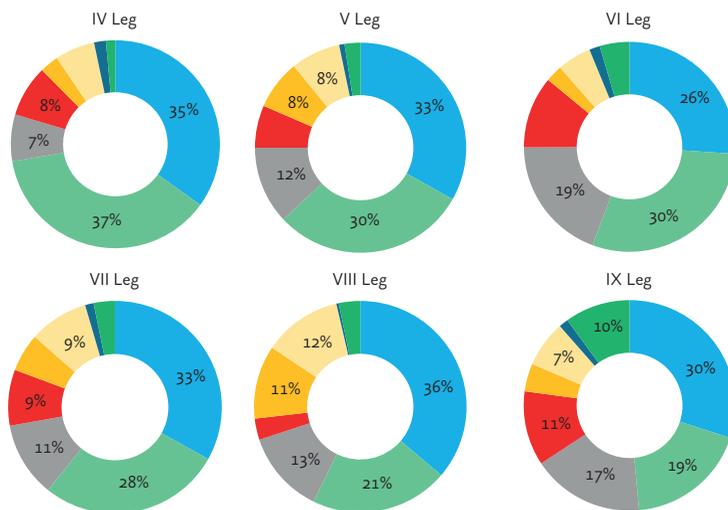
	Grupos de causa	Sindicatos	Associações profissionais	Associações empresariais	Instituições públicas	Especialistas	Peticionários	Empresas	Outros	Subtotal
Assuntos Económicos	0,6%	0,3%	0,2%	1,1%	0,2%	0,4%	0,8%	0,1%	0%	3,5%
Direitos	0,8%	0,4%	0,1%	0,2%	0,1%	1%	0,4%	0,7%	0%	3,6%
Saúde	1,9%	0,5%	1,1%	0,4%	1,8%	0,3%	3%	0%	0,2%	9,2%
Agricultura	0,7%	0,4%	1,2%	1,6%	0,2%	0,6%	0,8%	0%	0,1%	5,4%
Trabalho	1%	6,9%	1,3%	2,2%	0,2%	0,2%	2,7%	0,2%	0%	14,6%
Educação	0,8%	1,1%	0,6%	0,2%	1,3%	0,6%	2,3%	0%	0,1%	7,0%
Ambiente	1,4%	0,2%	0,3%	0,9%	0%	0,7%	0,9%	0,3%	0,2%	4,8%
Energia	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,7%
Imigração	0,5%	0,1%	0,0%	0%	0,1%	0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,9%
Transportes	1%	0,6%	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%	1,9%	0,3%	0,2%	4,6%
Justiça e Crime	0,8%	1,9%	1,6%	0,1%	0,1%	0,7%	0,3%	0,1%	0,3%	6,1%
Políticas Sociais	1,2%	0,5%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,7%	0%	0,1%	3,1%
Habitação	1,1%	0,0%	0,5%	1,2%	0,1%	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%	3,8%
Comércio e Banca	2%	1,1%	0,7%	3%	0,3%	0,1%	1,2%	0,7%	0,8%	9,7%
Defesa	0,6%	0,2%	1,0%	0,1%	0,2%	1%	0,3%	0,3%	0,2%	3,7%
Investigação e Desenvolvimento	1%	0,4%	0,3%	0,3%	0,1%	0,6%	0,6%	1,1%	0,1%	4,4%
Comércio Externo	0%	0,1%	0,1%	0,6%	0%	0,5%	0%	0%	0%	0,8%
Relações Externas	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%	0,7%	0,3%	0%	0,2%	2,5%
Assuntos Governamentais	1%	1,8%	0,2%	0,5%	0,4%	1,1%	1,9%	0,1%	0,1%	7,0%
Território	0,5%	0,0%	0,4%	0,4%	0,1%	0,5%	0,8%	0,1%	0,1%	2,8%
Cultura	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,7%	0%	0,1%	1,8%
<b>Subtotal</b>	<b>4,1%</b>	<b>17%</b>	<b>10%</b>	<b>13,6%</b>	<b>5,8%</b>	<b>9,4%</b>	<b>20%</b>	<b>4%</b>	<b>2,9%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República (www.parlamento.pt); recolha e elaboração próprias.

Nota: dada a sua importância nas audições parlamentares, optámos por apresentar os dados relativos a especialistas e a peticionários.

Por fim, vamos analisar a evolução da presença de grupos de interesse no parlamento ao longo das legislaturas, novamente em ambas as modalidades de auscultação parlamentar. Os dados longitudinais e a variação na composição do parlamento — maiorias absolutas de direita, de esquerda, diferentes tipologias de coligações e arranjos de apoio parlamentar — podem oferecer pistas importantes para o envolvimento dos grupos de interesse no parlamento ao longo da democracia portuguesa.

**Figura 5.8** Evolução dos tipos de grupos de interesse por legislatura (audiências)



Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)); recolha e elaboração próprias.

Notas: N=3596. Duração das legislaturas para o período considerado: IV (1985–1987); V (1987–1991); VI (1991–1995); VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019).

Começando pelas audiências, emerge desde logo um fator importante. Ao olhar para os sindicatos, e comparando com as associações profissionais e empresariais, verifica-se a maior prevalência dos sindicatos em todas as legislaturas, exceto a XIII (figura 5.8). É necessário obter mais informação para conclusões mais robustas, evidentemente, mas, ainda assim, é interessante que uma das principais críticas da oposição e de parte da opinião pública durante a XIII Legislatura (governo minoritário do PS, com apoio parlamentar da esquerda radical, a denominada «Geringonça») é a de que o governo dispunha da vantagem de ter os sindicatos do seu lado, a ideia de paz social. De facto, há uma clara desmobilização dos sindicatos em relação

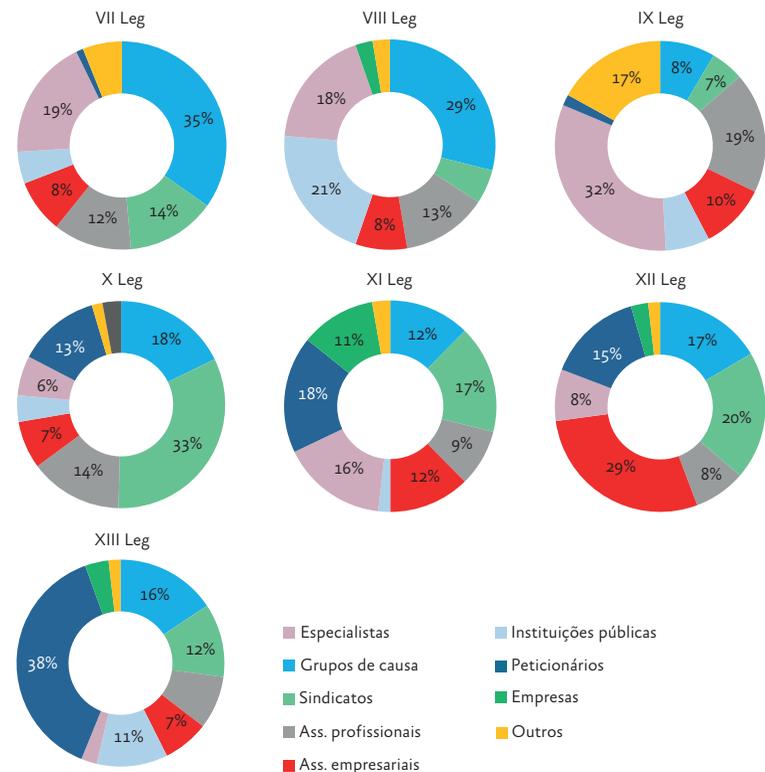
ao parlamento, bem como um aumento da mobilização de grupos de causa e das associações profissionais e empresariais.

Comparando as associações profissionais com as associações empresariais, a tendência que se assinala é a prevalência das primeiras face às segundas na maioria das legislaturas. Pensando no nível de abstração de ambos os tipos de grupos, as associações profissionais são compostas por membros individuais — o caso das ordens profissionais —, por oposição às organizações empresariais, cujo nível de abstração é coletivo. Dessa forma, parece sobressair que as organizações de nível individual (numa certa oposição com preocupações organizacionais, digamos, das associações empresariais) se mobilizam mais e canalizam mais recursos na tentativa de acesso ao parlamento. Trabalhos futuros deverão procurar perceber melhor esta diferença ao longo das várias legislaturas. Tratar-se-á, de facto, de uma maior mobilização de causas ao nível de abstração do indivíduo, ou serão antes as ligações clássicas dos grupos de patronato com os partidos de direita a dar lugar a uma maior formalidade nas relações destes com o parlamento através da modalidade das audições?

Concentrando-nos agora nos grupos de causa, com uma análise mais detalhada aos subgrupos de causa única e de cidadãos, cumpre chamar a atenção para o facto de que, com exceção da V Legislatura, até à IX Legislatura os grupos de causa única têm mais acesso nas audiências parlamentares, e a partir da X Legislatura os grupos de cidadãos passam a estar cada vez mais presentes no parlamento. Considerando a natureza mais *ad hoc* dos grupos de causa única, isso parece demonstrar uma institucionalização dos grupos de cidadãos (mais estáveis e formalizados), com resultados na sua capacidade de mobilização na arena parlamentar. Finalmente, ainda nas audiências, observamos uma variação entre grupos sem fins lucrativos e maiorias/minorias parlamentares de esquerda

ou direita. Com exceção da XII Legislatura, particularmente sensível em questões de saúde e assuntos internacionais, conforme os dados recolhidos os grupos sem fins lucrativos estão normalmente mais presentes em legislaturas com um governo de esquerda.

**Figura 5.9** Evolução dos tipos de grupos de interesse por legislatura (audições)



Fonte: Arquivo Histórico Parlamentar e Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)); recolha e elaboração próprias. Notas: N= 1899. Duração das legislaturas para o período considerado: VII (1995–1999); VIII (1999–2002); IX (2002–2005); X (2005–2009); XI (2009–2011); XII (2011–2015); XIII (2015–2019). As IV, V e VI legislaturas não foram incluídas por falta de dados.

Focando agora as audições, uma primeira nota para os peticionários, dos quais se verifica um aumento substancial da X Legislatura em diante (figura 5.9). Isto explica-se novamente pela introdução da possibilidade de apresentação de petições eletrónicas (Tibúrcio 2018), que aumentou o uso deste instrumento e, concomitantemente, a presença de peticionários nas discussões das comissões. Trabalhos anteriores demonstram que as petições coletivas abordam um leque menos variado de temas em relação às petições individuais, focando principalmente a área da saúde e dos transportes (Tibúrcio 2015, 2018). Entretanto, os sindicatos parecem os atores mais ativos em termos de apresentação de petições, apesar de o seu papel se ter reduzido ao longo do tempo, um dado provavelmente relacionado com o fenómeno da crescente dificuldade de mobilização e da queda do número de membros (bem como do surgimento de novos sindicatos independentes). Pelo contrário, os grupos de cidadãos têm submetido uma quantidade crescente de petições, demonstrando uma capacidade cada vez mais relevante de dar voz às preferências e reivindicações da sociedade civil. As associações profissionais são também atores relevantes na apresentação de petições e registam uma tendência positiva, principalmente durante o período da mais recente crise económica (2009–2015). Finalmente, cumpre evidenciar que os atores coletivos têm mais facilidade em fazer chegar as petições ao debate no plenário em relação às petições individuais (Tibúrcio 2018).

A segunda observação é que, embora mais prevalente do ponto de vista global, dentro das legislaturas nem sempre os sindicatos se destacam como o ator mais solicitado, sobretudo quando comparados com as associações profissionais e empresariais. Particularmente interessante é o período da crise económica: na XII Legislatura

(governo de coligação de direita) os sindicatos (20%), em comparação com as associações empresariais (29%), foram menos prevalentes nas audições. Uma análise mais profunda permitirá compreender melhor o efeito, sendo que a tradicional ligação entre partidos de direita e grupos de patronato ou comerciais é uma primeira explicação. Ademais, os especialistas têm uma presença forte nas audições ao longo dos anos. Como as audições são um momento de auscultação e de recolha de informação no processo de feitura das leis, fica claro que os parlamentares recorrem de forma consistente a especialistas.

Impõe-se uma última observação sobre a saliência de outras entidades na IX Legislatura. Uma leitura mais fina dos dados permite verificar que se trata de assuntos relacionados com a realização do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 em Portugal, pois o parlamento convocou os principais clubes de futebol profissionais e sociedades ligadas ao futebol. Relativamente às entidades Empresas Privadas salientes na XI Legislatura, a sua presença está especialmente relacionada com a regulação da difusão de rádio, TV e jornais, e são compostas por empresas de comunicação social.

### 5.5. Grupos de interesse e deputados

Esta secção examina a interação entre organizações de interesse, por um lado, e grupos parlamentares e deputados, por outro. Esta componente permite analisar de forma sistemática a ligação entre a face parlamentar dos partidos e os grupos, quer em termos das relações formais quer considerando os laços informais.

### 5.5.1. Representação parlamentar e associativismo

Em geral, os partidos com representação parlamentar não têm desenvolvido fortes laços organizacionais com os grupos de interesse. A única exceção a este respeito é o PCP, cuja relação com o movimento laboral tem sido um pilar ideológico e estratégico do partido, antes e depois do 25 de Abril. O partido implementou uma estratégia de penetração do sindicato através da infiltração de militantes e da sobreposição pessoal, que emerge, por exemplo, no facto de os secretários-gerais da CGTP serem habitualmente membros importantes do PCP (Biezen 2003: 67; Lisi 2013). Além disso, a relação estreita entre partido e sindicatos pode observar-se não apenas na participação da CGTP nos congressos do partido, mas também nos seus encontros regulares para a discussão de medidas tomadas pelo governo.

No caso dos principais partidos de governo (nomeadamente, o PS e o PSD), a estratégia adotada baseou-se na criação de organizações filiadas, com estruturas representativas dos jovens, do movimento laboral e das mulheres (Razzuoli e Raimundo 2019). Estas organizações têm normalmente uma representação *ex officio* e eletiva nos órgãos partidários, e nalguns casos os seus dirigentes são colocados em listas de candidatos à Assembleia da República. Contudo, em ambos os partidos registou-se, a partir dos anos 90, uma tentativa de diversificar o tipo de relações com atores da sociedade organizada, incentivando o contributo e a participação de não-membros na vida do partido. Deste ponto de vista, tais partidos têm apostado de forma crescente na criação de laços informais e diretos com uma maior variedade de interesses setoriais. Isto levou a uma maior importância atribuída a *think tanks*, assim como a parcerias com associações de vários tipos

para auscultação ou aconselhamento sobre matérias específicas e cada vez mais especializadas.

Importa igualmente mencionar que os grupos de interesse têm tido, em geral, um papel irrelevante no processo de recrutamento dos representantes eleitos para a AR. Este processo é fortemente centralizado e controlado pelas direções partidárias, deixando pouco espaço para a intervenção de organizações de interesse. Mesmo no caso das organizações mais politizadas e com uma maior ligação aos partidos, a inclusão de alguns candidatos nas listas elaboradas pelos partidos é feita através do método da cooptação (cf. Freire e Teixeira 2011).

Um primeiro indicador útil para examinar a ligação entre grupos parlamentares e interesses organizados consiste na proporção de candidatos dos vários partidos com experiência ou filiação em diferentes organizações. Esta sobreposição pode constituir um importante instrumento de pressão social no processo legislativo (cf. Celis *et al.* 2016). Para este efeito, consideremos os inquéritos aos candidatos dos partidos com representação parlamentar nas eleições legislativas de 2009, 2011 e 2015. Apesar de não ser possível examinar o universo dos candidatos, este indicador é importante para percebermos o tipo e a intensidade de ligações existentes entre forças parlamentares e grupos de interesse (cf. tabela 5.6). Os dados indicam, em primeiro lugar, que os candidatos participam mais nas organizações recreativas, muitas delas sem qualquer finalidade de ação política e, por isso, sem implicações para o presente estudo<sup>43</sup>. Mais interessante é notar a elevada proporção de candidatos filiados em instituições de carácter social, registando um padrão bastante homogéneo e transversal dentro dos partidos com representação parlamentar.

De seguida, há diferenças relevantes entre os partidos. Como era expectável, os candidatos do PCP são os que apresentam uma maior participação em organizações sindicais, com uma presença de cerca de 60%. O segundo partido com uma maior presença sindical é o BE, apresentando um ligeiro aumento da sua penetração neste setor (de 44,7% em 2008 para 54,9% em 2015). No que diz respeito às associações profissionais, o PSD apresenta uma presença mais forte (aproximadamente, 40% dos candidatos), seguido pelo PS e pelo CDS-PP. No entanto, as diferenças entre os partidos, neste caso, não são tão evidentes, dados os níveis relativamente elevados que se registam também no caso dos partidos da esquerda (nomeadamente do BE). Finalmente, passando a considerar os dados relativos às organizações de carácter social, destaca-se a maior presença dos candidatos dos partidos de governo, com os filiados socialistas a registar a percentagem mais elevada (56,3% em 2011).

Sublinhe-se a presença significativa dos candidatos nas associações de direitos cívicos e sociais, sendo neste caso o BE o partido com uma maior participação relativa. No caso das eleições legislativas de 2009, por exemplo, cerca de 55% dos candidatos deste partido pertenciam a uma organização cívica; a percentagem é muito mais reduzida para o PS (34%), o PCP (32%) e os partidos da direita (20% para o CDS-PP e 17% para o PSD). Este resultado não deve surpreender se considerarmos o facto de o partido ter, desde a sua origem, uma forte ligação com as associações e os movimentos ligados a temas «pós-materialistas». Os valores relativos aos representantes parlamentares confirmam a grande adesão dos dirigentes intermédios e nacionais às organizações de ação cívica e às associações culturais (Viegas e Santos 2009: 136).

**Tabela 5.6** Pertença dos candidatos a organizações de interesse (%), eleições legislativas (2009–2015)

	Sindicatos			Patronato			Ass. profissionais			Solidariedade social		
	2009	2011	2015	2009	2011	2015	2009	2011	2015	2009	2011	2015
BE	44,7	51,0	54,9	0	2,1	0	31,6	31,9	n.d.	23,7	14,9	n.d.
CDS-PP	15,1	11,7	23,5	5,7	0	0	34,0	30,5	n.d.	39,6	46,7	n.d.
PCP	62,5	69,7	58,8	0	6,0	0	25,0	21,2	n.d.	25,0	21,4	n.d.
PS	24,1	15,0	6,8	3,4	1,8	2,7	34,5	37,5	n.d.	37,9	56,3	n.d.
PSD	27,7	14,5	11,1	17,0	5,0	1,6	42,6	36,4	n.d.	38,3	50,0	n.d.
(N)	(201)	(255)	(269)	(201)	(255)	(269)	(201)	(255)	(269)	(201)	(255)	(269)

Fonte: Freire e Viegas (2010); Freire *et al.* (2014 e 2017).

Nota: n.d. = não disponível.

Este panorama geral não se altera de forma significativa se considerarmos um âmbito mais restrito da esfera parlamentar, isto é, se nos focarmos apenas no perfil dos deputados eleitos. A começar pelos sindicatos, é possível observar um aumento da presença de dirigentes sindicais nas fileiras dos grupos parlamentares até às eleições de 1991 (Matos 2010). Por outro lado, a proporção de deputados com experiência sindical é menor para os dois principais partidos de governo (PS e PSD), enquanto é marginal no caso do BE e sem oscilações relevantes em relação ao peso do seu grupo parlamentar. Mais baixa é a proporção de deputados com cargos em

associações empresariais e profissionais; trata-se de uma situação que caracteriza exclusivamente os partidos de centro-direita e centro-esquerda. Também é reduzida a pertença a associações religiosas (Fonseca de Almeida 2015).

Os dados apresentados corroboram dois aspetos importantes na relação entre partidos e organizações de interesse. Em primeiro lugar, como tem sido evidenciado por vários estudiosos (Poguntke 2006; Allern 2010), os principais partidos procuram uma diferenciação e diversificação dos laços estabelecidos com a sociedade civil. Apesar da fraca penetração dos partidos na sociedade civil, as organizações partidárias podem ainda utilizar os candidatos para estabelecer ligações com setores específicos da sociedade. E é sobretudo para os principais partidos de governo que, na falta de laços estruturais com o mundo associativo, é mais importante diferenciar as relações com as organizações da sociedade civil.

Ainda mais relevante do ponto de vista dos interesses organizados é observar que há uma proporção significativa de candidatos que apresenta múltiplas filiações associativas. Este resultado sugere uma ligação entre ativismo político e participação em organizações da sociedade civil, facto que pode beneficiar o desempenho de funções representativas, mas também a canalização (direta ou indireta) das preocupações da sociedade civil organizada para o interior da esfera política. Um aspeto que seria interessante explorar em investigações futuras é ver as consequências em termos do comportamento destes deputados e das políticas implementadas, isto é, se a pertença associativa leva a uma especialização dos eleitos em áreas específicas.

Outra consideração sugestiva é que o modelo de partido e o legado histórico contribuem para explicar o tipo de relações entre partidos e interesses organizados. Confirmando a ligação histórica existente entre partidos comunistas e sindicatos, o caso do PCP é um exemplo da maior penetração no setor sindical, enquanto a presença em outros tipos de associações é muito menor ou irrelevante. Por outro lado, no caso dos principais partidos de governo, as diferenças são mais reduzidas, o que confirma o padrão de maior distância e pluralismo que caracteriza sobretudo os partidos mais eleitoralistas. Mas o legado é importante se considerarmos também o caso do CDS-PP, com uma forte articulação com as organizações de solidariedade. Neste sentido, não surpreende a defesa do «terceiro setor» normalmente avançada por este partido nos atos eleitorais, enfatizando a importância da passagem de algumas funções do Estado (em matérias, por exemplo, de saúde, educação e segurança social) para entidades de solidariedade social.

### **5.5.2. Os contactos informais entre deputados e grupos de interesse**

Antes de examinar os tipos e a lógica de contactos informais que os interesses organizados estabelecem com os deputados, importa sublinhar o limitado grau de autonomia dos eleitos no processo legislativo. A forte disciplina partidária e a dependência dos deputados em relação às organizações partidárias limitam de forma significativa a autonomia da definição da agenda e da negociação política. Vários estudos evidenciam a lógica hierárquica no funcionamento dos grupos parlamentares e a «cultura do pedir licença» vigente dentro da AR (cf. Sá 1994; Lopes *et al.* 2017). Um profissional da área da *advocacy*

partilha esta ideia, ao afirmar que «em Portugal não vale a pena [fazer] o acompanhamento junto dos deputados, o que tem impacto é antes [monitorizar a origem do problema e a iniciativa legislativa] (entrevista agência de relações públicas/comunicação n.º 3).

Contudo, existe dissenso dentro da Assembleia da República (Leston-Bandeira 2009). Este fenómeno emerge especialmente dentro dos dois principais grupos parlamentares (PS e PSD), ao passo que é inexistente para os partidos da esquerda radical (PCP e BE). Além disso, os números indicam que ao longo do século XXI houve um aumento dos deputados que votaram contra as indicações do próprio partido (Jalali e Rodríguez-Teruel 2019: 59). Em geral, as dissidências prendem-se com opções ideológicas do deputado que contrariam as posições oficiais do partido. Este fenómeno é considerado potencialmente importante pelos lobistas, que afirmam que a monitorização da arena parlamentar implica também ver «quem são os deputados não alinhados, e se podem fazer a diferença. Se for o caso, tentamos entrar em contacto e defender as nossas posições» (entrevista agência de relações públicas/ /comunicação n.º 2).

Não é apenas através do voto independente (ou «não alinhado») que os representantes podem ser um alvo para a ação dos grupos. De facto, o contacto entre interesses organizados e deputados pode ser importante para introduzir na agenda determinado tema ou influenciar o funcionamento dos grupos de trabalho (cf. Lopes *et al.* 2017: 86 e 106). Outro momento em que os deputados podem manifestar a convergência com interesses «especiais», muitas vezes ligados ao círculo eleitoral onde foram eleitos, é durante o Período Antes da Ordem do Dia (PAOD). Trata-se, contudo, de uma ação antes de mais

simbólica, sem efeitos ao nível do processo legislativo, embora possa ser importante para reforçar os laços de confiança entre eleitos e organizações da sociedade civil.

Para além dos contactos formais (por exemplo, marcação de reuniões presenciais com os dirigentes de determinadas associações), os deputados estabelecem contactos informais com as organizações da sociedade civil, sobretudo quando necessitam de acompanhar um tema novo que tenha aparecido na agenda política ou para solicitar informações quando há urgência na preparação e elaboração de determinadas propostas. Um deputado explica melhor afirmando que «o contacto com alguns grupos faz-se porque eles podem ajudar-nos. Se temos dúvidas sobre uma determinada questão, eles podem apresentar a análise de todas as vertentes do problema» (entrevista deputado n.º 6).

As organizações podem preferir interações informais não apenas pelo facto de estas serem mais «discretas» e preservarem a vantagem competitiva em relação a outros potenciais concorrentes, mas também porque os contactos informais são considerados mais fáceis de realizar do que os procedimentos formais, mais eficazes na obtenção dos benefícios expectáveis. Mas há outras razões igualmente importantes. Por exemplo, o contacto informal pode ter como objetivo manter um certo tipo de relacionamento estabelecido durante uma campanha eleitoral. Outra razão importante tem que ver com a necessidade de monitorizar a atividade parlamentar, acompanhando de forma regular (e reservada) o debate e as diferentes posições em causa. Finalmente, o contacto informal é igualmente útil para influenciar, de forma mais pró-ativa, a agenda política e, em última instância, as leis aprovadas.

Os contactos informais fazem parte da prática diária de interação entre deputados e grupos de interesse. É comum, por exemplo, os representantes eleitos receberem *e-mails* ou cartas de várias associações com o objetivo de se apresentarem e de explicarem a sua missão, as suas reivindicações ou as suas posições sobre determinados assuntos. Estas práticas são frequentes sobretudo no começo das legislaturas ou no momento da formação de novos grupos de interesse. Alguns eleitos entrevistados reconhecem um papel importante das redes sociais em fomentar contactos informais, nomeadamente através do Twitter ou do Facebook.

Uma questão interessante colocada nas entrevistas refere-se à origem dos contactos, isto é, se são os grupos a ter a iniciativa ou se os deputados também são os promotores deste relacionamento. As respostas indicam que há uma grande atividade por parte de organizações de vários tipos que procuram estabelecer contactos com os deputados através de *e-mails* ou convites para participar em determinadas iniciativas (conferências, seminários, etc.). A lógica predominante é a transmissão de informações acerca das propostas e reivindicações dos grupos. A maior importância de contactos «de baixo para cima» (*bottom-up*) tem que ver também com a lógica do trabalho parlamentar, em que os deputados são interpelados pelas direções partidárias ou pelos grupos parlamentares para responder a questões que as organizações lhes formulam (de forma direta ou indireta). Neste sentido, é natural que um partido com uma maior implantação local tenha «formas de proximidade mais autárquica» (entrevista deputado n.º 8), ao passo que um pequeno partido, com menos recursos e estruturas mais limitadas, seja principalmente caracterizado por ligações diretas entre deputados e organizações.

No entanto, não há um perfil único dos eleitos, pois alguns deputados admitem ter uma abordagem mais pró-ativa, tentando estabelecer contactos com organizações do próprio círculo ou com grupos que atuam num âmbito nacional, enquanto outros representantes têm um papel mais passivo. No primeiro caso, o objetivo é essencialmente divulgar atividades, «estimular o debate político e promover iniciativas e contactos fora do período eleitoral» (entrevista deputado n.º 14). Isto é, há um «sistema de reciprocidade» que acaba por dinamizar a interação entre entidades locais e deputados (cf. Lopes *et al.* 2017). Além disso, a procura de informação é também uma causa da iniciativa dos deputados, que admitem não ter apoios suficientes (ao nível individual ou ao nível das comissões) para conhecer e tratar de forma adequada os dossiês sobre os quais é necessário tomar uma posição.

A esse propósito, um deputado dá o exemplo da legislação em matéria de apoio à maternidade, sobre a qual tomou a iniciativa de chamar organizações relevantes para serem ouvidas e preparar melhor a lei (entrevista deputado n.º 3). Na opinião de outro deputado, «[o partido] quer sempre receber o máximo de *inputs* dessas organizações, para que o argumento político seja o mais adequado, mais mobilizador, mais certo, etc.» (entrevista deputado n.º 8). De facto, a rapidez com que os grupos podem recolher informações e a qualidade das fontes são aspetos fundamentais que permitem aos grupos de interesse desempenhar uma ação relevante no seio do parlamento.

Uma ideia essencial que emerge das entrevistas aos deputados é a importância das informações que as organizações de interesse transmitem no dia a dia. Como revela um eleito, «o principal objetivo é não estarmos desfasados da realidade quando fazemos leis. Trazer a realidade para o parlamento. Quanto mais conhecemos os problemas,

mais bem apetrechados estamos para legislar» (entrevista deputado n.º 1). Outro deputado refere que «às vezes pedimos colaborações quando estamos a preparar legislação em certas áreas... recolhemos informação, ideias e sugestões para a produção legislativa e para tentar solucionar problemas (raramente, mas é o que dá mais prazer)» (entrevista deputado n.º 10). As entrevistas a agências de relações públicas confirmam este aspeto e sublinham tanto a falta de recursos dentro da AR para apoiar o trabalho dos deputados quanto a necessidade de recorrer a atores externos (ver também Lopes *et al.* 2017: 80). Alguns dos deputados mais pró-ativos destacam a importância do momento pós-eleitoral para estabelecer estes contactos, com o objetivo de dar a conhecer aos eleitores do próprio círculo o deputado eleito, o seu perfil e as medidas defendidas.

Também é comum o estabelecimento de contactos informais entre grupos de interesse e deputados especializados em determinados assuntos. Neste caso, a afinidade dos interesses constitui um importante incentivo para estabelecer e manter contactos informais. Em alguns casos, esta prática pode conduzir ao chamado «lóbi interno», baseado no estabelecimento de parcerias ou coligações entre deputados e determinados grupos para defender uma causa ou alcançar objetivos específicos. Assim, os representantes dos interesses apresentam relações muito próximas com decisores políticos (deputados) e estabelecem relações de confiança que lhes permitem mais facilmente trocar informações e intervir no processo legislativo.

Muitos deputados entrevistados reconhecem o papel de especialização do processo legislativo, que os leva a privilegiar os contactos com as organizações que desenvolvem atividades na área da comissão ao qual

o deputado pertence. A título de exemplo, um deputado que trabalha na comissão de educação tenderá a ter mais contactos com sindicatos e organizações que representam professores, ao passo que um deputado da comissão do trabalho estabelece contactos regulares com sindicatos, associações patronais e profissionais (entrevistas deputados n.º 7 e 13). Outro representante da AR, também na área da educação, destaca o contacto com grupos de académicos e associações ligadas às universidades (entrevista deputado n.º 14).

Além desta seletividade em termos da diversidade dos interesses contactados, um fator importante mencionado por vários deputados consiste no foco dos interesses representados por cada eleito. Isto significa que os deputados que interpretam o mandato de forma mais territorial, enfatizando o vínculo com o próprio círculo eleitoral, tendem a estabelecer laços com as principais organizações que atuam nesse território, ao passo que deputados com uma dimensão mais regional (ou nacional) se reúnem com associações com uma maior abrangência<sup>44</sup>.

Outra lógica subjacente aos contactos informais baseia-se nas interações entre deputados e interesses organizados radicados no círculo de eleição dos representantes. O regimento parlamentar estabelece o direito e o dever dos deputados de entrar em contacto com os eleitores do próprio círculo um dia por semana (segunda-feira). Este momento é normalmente utilizado para debater os problemas do distrito, ouvir as reivindicações e recolher informações acerca de determinados grupos e de localidades específicas. Além disso, a ligação (informal) entre deputados e organizações pertencentes ao próprio círculo eleitoral pode levar à adoção de medidas mais ou

menos simbólicas, como perguntas orais ou requerimentos. Embora estes instrumentos não tenham impacto ao nível das políticas públicas, representam um sinal importante para dar visibilidade a certas reivindicações ou legitimar as posições de determinados grupos<sup>45</sup>.

O facto de o foco da representação parlamentar não dar prioridade a interesses específicos (principalmente em termos territoriais) tem duas implicações. Primeira: os deputados tendem a privilegiar os contactos com os grupos mais representativos de cada área temática (entrevistas deputados n.º 1 e 4). Segunda: uma tarefa importante das agências de relações públicas é convencer os decisores políticos de que o interesse específico (isto é, dos clientes que representam) coincide com o interesse geral (entrevistas agências de relações públicas/comunicação n.º 2 e 3).

Outro critério importante na distinção dos representantes é se pertencem à direção do partido ou do grupo parlamentar ou se não fazem parte do núcleo duro. Quanto maior for a visibilidade do deputado, maior é a tendência para os eleitos serem contactados, sobretudo relativamente a questões nacionais. Deste ponto de vista, há claramente uma diferença entre os principais líderes partidários e os deputados com menor notoriedade, o que torna mais complicado para o primeiro grupo manter um certo grau de abertura e receptividade aos mais diversos grupos de interesse. O facto de um deputado aparecer nos meios de comunicação a falar sobre determinado tema ou assunto leva facilmente a que seja um alvo estratégico por parte das organizações que têm interesses nessa área. De facto, representantes com maior notoriedade tendem também a ter uma maior autonomia e uma maior capacidade de negociação (cf. Lopes *et al.* 2017).

Porém, a lógica por trás destes contactos é mais complexa para os grupos que têm mais recursos. Segundo as opiniões recolhidas junto das agências de comunicação/relações públicas, é sempre necessário examinar como funciona um partido e individuar a melhor estratégia para intervir (especialistas em relações públicas n.º 1 e 2). As lideranças têm formas de atuar diferentes e podem ser mais ou menos recetivas às interações com os interesses organizados. Verifica-se o mesmo problema com os grupos parlamentares ou o trabalho das comissões, que podem ter um funcionamento distinto. Neste sentido, o trabalho destas agências é fazer uma análise dos pontos de acesso mais fáceis que permitem estabelecer uma ligação com os clientes que representam.

As informações recolhidas através das entrevistas também são interessantes relativamente a dois aspetos. O primeiro é que a intervenção dos grupos de interesse não é igual para todas as políticas. Os deputados admitem uma maior mobilização de grupos em áreas relativas a assuntos económicos e sociais, onde existe não apenas uma maior atividade das organizações, mas também um maior combate político e ideológico (algo que os dados sobre as comissões apresentados anteriormente corroboram). Isto é visível sobretudo no período do debate dos orçamentos do Estado, quando os grupos enviam de forma regular as suas propostas e manifestam as suas reivindicações. Mas a perceção de que alguns assuntos ou organizações têm uma maior legitimidade é também uma razão importante para o desequilíbrio que se regista ao nível das políticas. Como afirma um deputado entrevistado, «quando estamos a falar de alterações laborais, temos o dever de trazer essas entidades para consulta. A própria AR e as comissões têm obrigação de ouvir» (entrevista deputado n.º 3).

Outro deputado do PSD confirma esta indicação, ao enfatizar que «o partido fala com os sindicatos e com o patronato porque a concertação social obriga a falar com os dois. Mas as IPSS são também um grupo importante com que temos um contacto frequente» (entrevista deputado n.º 7). Deste ponto de vista, confirma-se a importância do legado constitucional e da legitimidade que certas organizações ganharam com a afirmação da democracia. Por outro lado, nalgumas áreas — por exemplo, assuntos europeus, política externa, questões culturais —, a mobilização dos grupos é menor, pelo menos ao nível dos contactos com deputados.

O segundo aspeto é que a distinção entre partidos de governo e os partidos da esquerda radical parece relevante no tipo e na abrangência de contactos que os deputados têm na sua atividade parlamentar. Como afirma um representante eleito pelo BE, «as [organizações] do trabalho, do ambiente, liberdades individuais, direitos das mulheres, várias lutas contra a discriminação, movimento de solidariedade internacional, comissões de utentes, comissões de moradores, têm no BE um parceiro» (entrevista deputado n.º 12). No caso do PCP, «grande parte dos contactos que são feitos é com sindicatos e autarquias. E também com comissões de utentes, da saúde, organizações de defesa do ambiente» (entrevista deputado n.º 15). As indicações que retiramos das entrevistas confirmam a maior transversalidade e pragmatismo que caracterizam as relações entre deputados dos partidos de governo e interesses organizados, ao passo que existe uma maior politização ou convergência ideológica entre as forças parlamentares de esquerda radical e as organizações com as quais interagem. Este facto é confirmado também por um deputado do CDS-PP, que admite que «os sindicatos não nos procuram assim tanto quanto isso, as ordens procuram-nos muito. Mas a CGTP e a UGT são realidades diferentes»

(entrevista deputado n.º 1). Um eleito do grupo parlamentar do PSD também afirma que «há uma grande diferença entre nós e alguns partidos. É que nós [PSD] ouvimos todos. O PCP não se reúne com a UGT normalmente» (entrevista deputado n.º 7).

Finalmente, a maioria dos representantes parlamentares destaca a crescente intensificação dos contactos ao longo do período democrático, devido principalmente ao facto de o trabalho da Assembleia da República ter tido uma maior visibilidade nos meios de comunicação e na opinião pública. Mas a maior frequência das interações deve-se também a uma maior profissionalização dos grupos de interesse e à maior diversificação e heterogeneidade dos interesses. Citando um exemplo referido por um deputado, «há associações ambientais que fazem o acompanhamento das questões do dia a dia. Isto não acontecia frequentemente há dez anos» (entrevista deputado n.º 1).

A maior transparência dos trabalhos parlamentares e o uso das redes sociais também foram fatores importantes na alimentação desta tendência. As opiniões dos deputados entrevistados dividem-se acerca da maior capacidade por parte dos novos grupos de estabelecer contactos informais com os deputados ao longo do período democrático. Alguns entrevistados afirmam não ter havido alterações na abrangência e diversidade de contactos com organizações de interesse durante a última década. No entanto, vários deputados notam uma maior intensificação a partir da crise económica de 2008, bem como uma maior diversidade, com a crescente importância de grupos que nasceram recentemente e que deram expressão a novas preocupações dos cidadãos. Ademais, «através das redes sociais o deputado torna-se mais próximo e há um maior contacto... nós temos mais exposição» (entrevista n.º 11).

## 5.6. A regulação do lóbi: o debate parlamentar

A questão dos contactos informais remete para o fenómeno do «lóbi oculto», já referido anteriormente (cf. Coroado 2015; Lampreia e Guéguen 2008: 155–156). As fracas raízes dos partidos na sociedade civil e o défice generalizado de legitimidade dos atores representativos e das instituições públicas certamente contribuem para tornar mais atraente o estabelecimento de contactos informais e aumentar a falta de transparência da ação dos grupos de interesse. De resto, há poucas agências de lóbi especializadas, e a defesa dos interesses organizados junto do poder político faz-se essencialmente por advogados ou especialistas em comunicação. Além disso, os deputados não são obrigados a tornar públicas as suas agendas e não há uma prática consolidada de «pegada legislativa», logo é difícil avaliar até que ponto os grupos de interesse têm sucesso ou não em moldar o processo legislativo.

Apesar da tendência nos países democráticos em estabelecer regras para o contacto entre instituições representativas e interesses organizados, não existe em Portugal legislação sobre o papel dos grupos de interesse na esfera institucional. O problema da transparência e do lóbi emergiu pela primeira vez durante o governo de Passos Coelho (2011–2015), quando o secretário de Estado Pedro Lomba tentou introduzir uma regulamentação dos grupos de interesse. A proposta visava criar um registo obrigatório e um código de conduta para os representantes dos grupos de interesse, mas era aplicável apenas ao governo e aos institutos públicos, excluindo o parlamento. No entanto, as resistências a estas propostas expressadas por alguns grupos parlamentares e a aproximação do fim da legislatura determinaram o falhanço da iniciativa do governo.

O caso denominado «Galpgate» — viagens pagas pela Galp a secretários de Estado do XXI Governo Constitucional — levou o executivo liderado por António Costa (2015–2019) a estabelecer algumas regras éticas para prevenir a má conduta dos detentores de cargos públicos. Este código consiste num «instrumento autorregulatório», que vincula os membros do governo e estabelece alguns princípios gerais (como transparência, integridade, honestidade, etc.) que deveriam orientar a ação do governo. Para além disso, a normativa fixa limites restritos para a aceitação de doações ou outras gratificações<sup>46</sup>. Na sequência deste debate foi também aprovado o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República (ver Resolução da AR n.º 210/2019 de 20 de setembro). Ademais, a criação da Comissão de Transparência permitiu a aprovação de um pacote de medidas que visava limitar o conflito de interesses, aumentar a transparência e reforçar a autorregulação (cf. Pereira 2020: 98–111).

O parlamento discutiu recentemente a oportunidade de adotar um registo para os grupos de interesse, seguindo algumas práticas emergentes no espaço europeu. Um dos principais problemas discutidos na XIII legislatura (2015–2019) é o estabelecimento de um regime mais restrito de incompatibilidades e de um registo de transparência para os cargos públicos. Os principais partidos manifestaram algumas divergências sobre estes temas, notando-se também algumas divisões internas, sobretudo no que diz respeito aos principais partidos que apoiavam o governo<sup>47</sup>. O BE apresenta uma posição mais radical sobre a matéria e defende o regime de exclusividade para os deputados. Outro ponto onde o consenso parece difícil de alcançar é a capacidade de haver uma ação efetiva de monitorização e fiscalização das situações de incompatibilidades.

Apenas o BE avançou a ideia de instituir um novo organismo de controlo (Entidade de Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos), ao passo que para os outros partidos a função de garantir a transparência e o respeito das leis deve ser apenas atribuída ao Tribunal Constitucional.

A proposta defendida pelo CDS-PP e pelo PS baseia-se na criação de um registo para grupos de interesse que deve ser público, livre e facultativo, sem prever um regime de sanções para os que não se queiram registar. Parece haver um consenso em relação à necessidade de incluir no registo não apenas os deputados, mas também outros cargos públicos ao nível nacional e local, candidatos à Presidência da República, assim como os consultores e representantes do Estado nos processos de privatizações. Contudo, quer o BE quer o PCP permanecem bastante céticos em relação à capacidade de criar um novo registo que possa efetivamente disciplinar e controlar o lóbi em Portugal<sup>48</sup>. O PCP opõe-se à tentativa de criar um registo, com o argumento principal de que seria reconhecer e institucionalizar o tráfico de influências. Por outro lado, o BE interpreta esta lei como ineficaz face à monitorização do poder dos grandes lóbis e como prejudicial aos interesses organizados da sociedade<sup>49</sup>. Uma das críticas partilhadas pela esquerda radical e pelo PEV é o facto de a proposta criar barreiras e obstáculos entre os cidadãos e as entidades públicas, dificultando o contributo da sociedade civil para o processo legislativo. Além disso, estes partidos consideram não ter efeitos práticos em relação aos interesses envolvidos, sem qualquer impacto relativamente às interações informais entre decisores públicos e interesses ocultos.

O parlamento acabou por aprovar, antes do fim da XIII Legislatura (2015–2019), as propostas do PS e do CDS-PP relativas à regulamentação do lóbi, com o voto favorável destes partidos, a abstenção do PSD e os votos contra do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira. A questão mais polémica, que acabou por não ser incluída na redação final da lei, tinha que ver com a obrigatoriedade de as entidades que fazem a representação de interesses terem de declarar, quando marcam audiências, quem estão a representar. No entanto, o presidente da República vetou a lei, argumentando que a Presidência da República e os representantes da República nos Açores e na Madeira (bem como os respetivos gabinetes) deviam ser abrangidos pela nova lei. Além disso, o veto presidencial criticou a total omissão relativa à declaração dos proventos recebidos pelo registado com base na função de representação de interesses e o facto de não exigir a declaração, para efeitos de registo, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais<sup>50</sup>.

Na XIV legislatura (2019–2022), quatro partidos (CDS-PP, PAN, PS e PSD) voltaram a apresentar projetos de lei sobre o lóbi, mas o debate acabou por estar entrelaçado com a apresentação, por parte do governo socialista, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. A proposta mereceu o apoio dos deputados do PS, do CDS-PP, do PAN e da Iniciativa Liberal, ao passo que o PSD, o PCP, o BE e a deputada não inscrita Joacine Katar Moreira votaram contra. Os projetos de lei objeto de discussão na especialidade convergiam sobre três pontos: a obrigatoriedade de inscrição dos representantes de interesse num registo de transparência; o estabelecimento de códigos de conduta vinculativos para os representantes dos interesses legítimos e para os diversos decisores públicos, e a divulgação de consultas e interações

com os decisores políticos (mecanismo de pegada legislativa). Já no fim da legislatura e com eleições antecipadas marcadas, o PS e o PSD declararam a necessidade de aprofundar a discussão; evitaram assim que o projeto de lei articulado entre o PS, o CDS e o PAN fosse votado e aprovado antes da dissolução da Assembleia da República, remetendo o assunto para o novo parlamento a eleger a 30 de janeiro de 2022.

## 5.7. Conclusão

Este capítulo procurou examinar de forma sistemática a participação dos grupos de interesse na arena parlamentar. Como vimos, esta dimensão institucional oferece múltiplos pontos de acesso para os interesses organizados. Para além do legado histórico, as transformações da instituição parlamentar e a evolução do contexto político contribuíram para expandir os canais de interação e de comunicação entre grupos de interesse e o parlamento. Apesar disso, esta arena é ainda considerada pelos grupos de interesse secundária em relação ao governo. De facto, um inquérito a uma amostra dos grupos de interesse conduzido em Portugal evidencia como os governantes pertencentes ao executivo constituem o alvo preferencial da ação dos interesses organizados (Lisi e Loureiro 2019c). Deste ponto de vista, as conclusões para o caso português parecem confirmar os estudos comparados, segundo os quais o foco principal dos grupos de interesse é o próprio executivo, e não a arena parlamentar (Norton 1999a: 167)<sup>51</sup>.

Apesar do papel secundário da arena parlamentar, a instituição legislativa continua a ser um canal e um alvo relevante para a ação

dos interesses organizados. Este facto está associado à natureza multidimensional da estratégia utilizada pelos mais diversos grupos de interesse. Por outras palavras, os grupos (sobretudo os mais profissionalizados ou com mais recursos) dificilmente podem desconsiderar uma arena tão relevante no sistema político como a parlamentar. A Assembleia da República não é apenas um ator proeminente no processo legislativo, mas também para a função de legitimação. Como vimos neste capítulo, os grupos participam de forma sistemática na atividade das comissões parlamentares na tentativa de influenciar a legislação. Ademais, relacionam-se com outros atores parlamentares (por exemplo, deputados, grupos parlamentares) para atingir indiretamente o governo e/ou a opinião pública. Além disso, importa mencionar que, considerando as barreiras relativamente baixas (comparadas com outros casos europeus) para a mobilização dos grupos na esfera parlamentar, esta última permite aos grupos *outsiders* (isto é, com mais dificuldades de acesso aos centros de decisão) reequilibrarem a desvantagem em relação aos atores *insiders*. Finalmente, as novas tecnologias têm incentivado o contacto entre grupos de interesse e atores parlamentares, diversificando as formas de interação e baixando os custos deste tipo de mobilização.

Apesar de os resultados deste estudo apontarem para um papel relevante dos grupos de interesse na arena parlamentar, é impossível, à luz dos dados recolhidos, examinar as consequências desta ação. A forte presença dos grupos junto das comissões parlamentares parece sugerir um efeito positivo no que diz respeito à crescente disponibilidade de informação. Este fenómeno é suscetível de reforçar a ação de controlo do parlamento, bem como de levar a uma

melhor qualidade da produção legislativa. Um estudo sobre o caso do parlamento suíço demonstra que os deputados tendem a ser mais ativos em termos de avaliação de políticas nas áreas nas quais registam uma pertença associativa a algum grupo (Varone *et al.* 2020). Neste sentido, os grupos podem afetar de forma significativa a ação de controlo do parlamento em relação ao executivo. Mas não sabemos se estas conclusões podem ser generalizadas e aplicadas ao contexto português. Mais controverso é o efeito dos grupos de interesse ao nível da produção legislativa, especialmente no que diz respeito ao dilema entre interesses públicos vs. privados. Esta questão será abordada no próximo capítulo, com uma análise mais detalhada de alguns processos legislativos.

Porém, a ação dos grupos pode também acarretar custos aos deputados e às instituições parlamentares. Em primeiro lugar, pode haver efeitos negativos em termos de tempo gasto no contacto direto ou indireto com os grupos. O facto de as novas tecnologias de comunicação permitirem um contacto mais diversificado e ubíquo por parte das organizações de interesse acaba por afetar negativamente um recurso precioso e escasso como é o tempo. O mesmo acontece em relação à transmissão de um crescente volume de informação. Em segundo lugar, o parlamento e os representantes eleitos podem ter um custo associado à credibilidade e legitimidade da própria instituição, sobretudo quando aparecem casos de evidente captura dos legisladores por parte de interesses privados. Esta questão remete para o problema do conflito de interesses, da importância das sociedades de advogados (das implicações/benefícios associados) e, de modo mais geral, da falta de transparência. Estes tópicos têm sido uma base de

discussão (e discórdia) nas propostas de lei relativas à regulação do lóbi.

A ação dos grupos de interesse na arena parlamentar pode ter implicações relevantes para a representação política, nomeadamente para a capacidade dos deputados em reforçar laços com os próprios eleitores. Embora neste caso não estejam em causa questões éticas, estas ligações podem ter consequências em termos de congruência (ou *responsiveness*) das preferências entre eleitos e cidadãos. Um estudo baseado no caso suíço demonstra que os deputados ligados aos grupos económicos são mais propensos a desviar-se das preferências dos seus eleitores. Acontece o contrário com representantes ligados a interesses não económicos, que apresentam uma congruência maior em relação aos seus distritos eleitorais (Giger e Klüver 2016). Contudo, não é possível saber até que ponto se podem generalizar estas conclusões, nomeadamente no caso português.

É igualmente difícil estabelecer o efeito ao nível das próprias organizações de interesse. A atividade de monitorização do parlamento pode ter tido um impacto relevante não apenas ao nível do perfil e das competências dos seus funcionários (sobretudo os que desempenham funções de relações públicas ou consultadoria), mas também ao nível dos recursos utilizados. Mas é extremamente complexo generalizar o impacto em termos de dinâmicas internas das organizações, quer pela falta de dados e informações, quer pela grande diversidade e variedade de grupos em termos de dimensão, áreas de políticas e grau de institucionalização.

## Capítulo 6

# A ação dos grupos de interesse no processo legislativo: estudos de caso

Pedro Nunes, João Gaio e Silva e Marco Lisi

### 6.1. Introdução

Muitas pessoas que se interessam pela política lamentam a influência negativa que os «interesses particulares» acabam por ter nas decisões de governo. Também do ponto de vista académico, «a procura de uma demonstração definitiva sobre o poder dos grupos tornou-se o Santo Graal dos estudos sobre grupos de interesse» (Leech 2010: 534). Apesar de ser opinião comum que os grupos são influentes, os estudos empíricos revelam-se muitas vezes contraditórios e inconclusivos.

Quando se pensa na influência dos grupos de interesse, existe uma tendência na opinião pública de equacionar a ação do lóbi e a maior disponibilidade de recursos com a capacidade de influenciar certas decisões políticas num sentido favorável a determinado grupo. Na verdade, o problema da influência é uma questão espinhosa, e é difícil determinar de forma precisa qual é o papel das organizações de interesse nas decisões. Por um lado, uma deliberação do governo (ou de outro ator institucional) é determinada por vários fatores. Cada decisão é um processo complexo e multifacetado. Por outro, afigura-se difícil, às vezes, distinguir a influência do consenso. Não é incomum os governos seguirem as orientações dos grupos de

interesse precisamente porque concordam com determinadas medidas. Como evidenciam alguns deputados, nas comissões pode haver uma ação estratégica dos grupos parlamentares em chamar em sede de audiência ou audição organizações com afinidades ideológicas ou políticas (entrevistas deputados n.º 5 e 15). Finalmente, sublinhe-se que «acesso» não significa necessariamente «influência». O facto de um grupo registar muitos contactos com comissões parlamentares ou deputados, ou de ter uma maior presença nalgum órgão institucional, não significa necessariamente que tenha influência sobre as decisões produzidas.

Um dos desafios mais problemáticos na investigação sobre grupos de interesse é medir a influência que estes atores exercem no processo de decisão (cf. Baumgartner e Leech 1998; Dür 2008; Mahoney 2007). Contudo, este é um fator crucial para perceber melhor o papel dos grupos em qualquer regime democrático. Em última instância, este papel depende do grau de poder exercido pelos grupos e da sua distribuição. Mas a própria definição de poder é um problema por resolver nas ciências sociais. Segundo alguns autores (cf. March

1955; Hart 1976), o poder está associado aos recursos, ao passo que outros consideram o poder como o tipo de relação que se estabelece entre atores (isto é, a capacidade de fazer mudar uma opinião ou um comportamento). Por outro lado, o poder pode ser definido como a distribuição dos recursos ou das normas que orientam um determinado setor, ou seja, o controle que um determinado grupo tem sobre os resultados — um ator exerce poder quando determina políticas redistributivas ou simbólicas que influenciam a conduta dos grupos.

A dificuldade em medir empiricamente a influência dos grupos está relacionada com dois aspectos distintos (cf. Pedersen 2013; Pritoni 2015). A primeira é conceptual e diz respeito às divergências na definição da noção de «influência». A segunda é metodológica e consiste na capacidade de medir empiricamente o grau de influência das organizações de interesse. Esta secção dedica-se a abordar o primeiro problema; na próxima iremos tratar da questão metodológica.

Os estudos mais recentes conceptualizam a influência ao nível das políticas, isto é, examinando a distância entre os resultados produzidos pelas decisões (ou não-decisões, no caso de se manter o *statu quo*) numa área de política específica e o ponto ideal enunciado pelos atores envolvidos. Neste sentido, o ator que apresenta uma menor discrepância entre a sua preferência e o resultado de uma decisão exerce a maior influência. Esta abordagem tem sido a mais utilizada nos estudos empíricos recentes (Bernhagen *et al.* 2014).

Importa sublinhar que esta conceptualização não está isenta de problemas. Em primeiro lugar, pode acontecer que os grupos de interesse escondam ou inflacionem as suas reivindicações, para ter uma vantagem nas negociações e alcançar o melhor resultado possível.

Esta situação dificulta uma mensuração exata da influência, dado que não sabemos qual é a real preferência do grupo. Em segundo lugar, a pressão dos grupos não é a única força passível de influenciar uma política ou uma decisão. A título de exemplo, os meios de comunicação ou a opinião pública podem desempenhar um papel relevante no processo legislativo, principalmente na fase de formação do problema. É possível que o mesmo aconteça na fase da implementação, uma situação mais favorável à intervenção da burocracia. Também na fase de negociação, atores externos (por exemplo, organizações internacionais, entidades públicas ou institucionais) podem intervir neste processo e influenciar o resultado final (cf. Rasmussen *et al.* 2018). Por último, embora esta conceptualização permita extrair conclusões sobre quem são os perdedores, é mais difícil identificar os vencedores, sobretudo quando são obscuras as verdadeiras preferências dos atores envolvidos ou quando há convergência entre os decisores e os grupos de interesse.

Os resultados empíricos dos estudos que se baseiam na abordagem da «proximidade das preferências» não oferecem provas sólidas acerca da influência dos grupos de interesse. Os casos em que não se verifica nenhum tipo de influência resultam tão comuns quanto as situações em que surge alguma influência (Baumgartner *et al.* 2009; Baumgartner e Leech 1998). O mesmo resultado emerge através da meta-análise elaborada por Burstein e Linton (2002), baseada em mais de 50 publicações científicas. Outros estudos de caso desenvolvidos no contexto europeu apresentam o mesmo problema (cf. Pedersen 2013). Em suma, os resultados relativos à influência dos grupos de interesse são dificilmente comparáveis e apresentam limites na acumulação de conhecimento, apresentando provas insuficientes para validar uma

capacidade sistemática dos grupos em determinar as decisões sobre políticas específicas.

Depois desta breve introdução acerca da noção de influência, a próxima secção examina o problema de como medir a influência e as opções deste estudo acerca da seleção dos casos de políticas públicas. Na terceira e na quarta secções iremos analisar quatro processos legislativos distintos, recorrendo a vários tipos de documentos e fontes para reconstruir o papel de diferentes grupos de interesse no processo legislativo. A quinta secção compara os resultados e procura identificar os fatores explicativos do grau e do tipo de influência exercido pelos interesses organizados. As conclusões resumem os resultados e evidenciam alguns limites do presente estudo.

## 6.2. Influenciar o processo legislativo: a escolha dos processos de decisão

Como sublinhado na secção anterior, os estudos empíricos não oferecem provas consistentes e coerentes acerca da influência dos grupos de interesse. Leech (2010) evidencia cinco explicações possíveis. A primeira é o facto de selecionar os casos com base na variável dependente. Isto significa que os estudiosos examinam apenas os casos em que é visível a influência dos grupos, tentando depois medir empiricamente. A consideração de políticas em que os grupos de interesse desempenham uma influência relevante é uma das razões mais importantes para que jornalistas e comentadores cheguem muitas vezes a resultados diferentes em relação aos estudos académicos. O segundo tipo de erro consiste em considerar apenas uma etapa do processo de decisão. Normalmente, os estudos limitam a observação à fase final da tomada de decisão, ignorando a capacidade de os

grupos influenciarem o processo legislativo na etapa inicial. Outro erro potencial pode ocorrer quando se atribui aos grupos apenas o papel de exercer pressão sobre os decisores, negligenciando o facto de poderem desempenhar outras funções, sobretudo em termos de apoio aos governantes ou como veículo de transmissão de informações. Um quarto fator a considerar é a presença de interesses contrastantes, cujo conflito acaba por neutralizar a influência que um determinado grupo pode exercer. Finalmente, lembre-se a importância do *statu quo* e a inércia associada a muitos processos de decisão.

Existem diversas propostas metodológicas para examinar a questão da influência dos grupos nos processos decisórios, isto é, verificando a realização das preferências através da confrontação das posições dos grupos com o resultado final da decisão política. A primeira consiste em *process tracing* — no seguimento do processo que permite identificar a influência atribuída a um grupo — e tem como objetivo medir o grau de sucesso no momento de alcançar as suas preferências. O segundo método refere-se à atribuição de influência baseada numa autoavaliação por parte dos grupos ou num juízo por parte de especialistas para averiguar o sucesso em alcançar os objetivos do grupo. Pritoni (2015) recorre a um inquérito a especialistas e à codificação das leis para medir quantitativamente a influência de diferentes grupos de interesse em quatro processos legislativos distintos. Este contributo também é importante porque considera várias etapas do processo legislativo, nomeadamente as fases de formação, de decisão e de implementação. A terceira abordagem baseia-se na análise de conteúdo para analisar até que ponto as políticas refletem as exigências dos grupos. Neste caso, podem utilizar-se diferentes fontes e técnicas de análise, baseadas na «decomposição» de diferentes tipos de documentos (Klüver 2011). O principal desafio

desta metodologia é identificar a posição de partida dos grupos, ou seja, medir as preferências iniciais para depois confrontar com o resultado final.

Uma das características mais importantes que afetam a capacidade dos grupos em influenciar as decisões é a saliência dos temas. Alguns estudos baseados na análise das organizações empresariais evidenciam uma menor capacidade dos «interesses especiais» de influenciar as decisões quando a relevância do tema é mais elevada (Culpepper 2010; Kollman 1998). A interpretação que justifica este resultado é que nestas circunstâncias o eleitorado está mais atento ao processo legislativo, pelo que os decisores têm mais incentivos para considerar a opinião dos cidadãos (ou melhor, do eleitor mediano) do que as preferências de determinados grupos de interesse. Esta hipótese aplica-se sobretudo aos partidos de governo, pela maior propensão a evitar perder consenso junto do eleitorado.

Neste sentido, o critério metodológico que presidiu à escolha das políticas públicas em análise deriva da saliência dos tópicos em sede parlamentar e mediática e no envolvimento dos grupos. Aferimos, para as diferentes áreas temáticas, a frequência da sua cobertura mediática e o número de audiências e audições que lhes são referentes<sup>52</sup>. O intervalo temporal cifra-se na XIII Legislatura, compreendida entre 2015 e 2019 e relativa ao primeiro executivo de António Costa, suportado pelos acordos parlamentares comumente designados por «Geringonça». A opção por este período decorre do clima de relativa estabilidade política e do seu decurso num contexto pós-intervenção externa.

A combinação entre a saliência das áreas temáticas nas arenas parlamentar e mediática permite-nos identificar, pelas diferenças internas que assinalam entre si, a pertinência do estudo das áreas de Educação, Energia, Justiça e Crime e Saúde. A dimensão da sua visibilidade em cada uma das arenas encontra-se sumariada na tabela 6.1. Note-se que não encontramos, ao longo da XIII Legislatura, nenhuma área de política que seja caracterizada por uma reduzida cobertura mediática e uma elevada saliência na arena parlamentar<sup>53</sup>.

**Tabela 6.1.** Seleção das áreas de políticas públicas durante a XIII Legislatura (2015–2019)

Área	Arena mediática	Arena parlamentar	
	Cobertura mediática	Frequência das audições	Frequência das audiências
Educação	Elevada	Elevada	Elevada
Energia	Reduzida	Reduzida	Reduzida
Justiça e Crime	Elevada	Elevada	Reduzida
Saúde	Elevada	Reduzida	Elevada

Fonte: elaboração própria.

Enquanto a área da Energia se destaca pela reduzida saliência nas duas arenas, a Educação revela uma forte presença em cada uma delas; Saúde e Justiça e Crime, por outro lado, diferenciam-se entre si pelo peso da sua visibilidade no meio parlamentar — o primeiro tema sobressai no domínio das audiências, enquanto o segundo aponta uma maior proeminência em audições. Esta diferenciação é importante na medida em que implica diferentes dinâmicas de mobilização por parte da sociedade civil organizada.

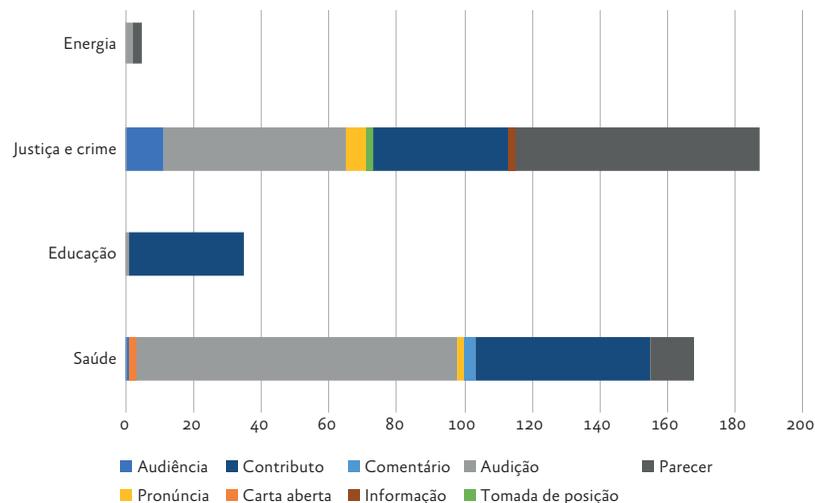
Por forma a selecionar as leis em estudo, elencámos — a partir deste leque temático — as propostas e os projetos de lei aprovados e subordinados a cada área; traçámos igualmente a movimentação dos grupos de interesse no seio de cada processo legislativo. Contabilizámos, neste exercício, um total de 84 leis aprovadas. O panorama global revela o predomínio das leis de Justiça e Crime (N=45), seguidas dos temas Saúde (N=23) e Educação (N=13); o tema Energia, em contraste, apenas registou três leis aprovadas na XIII Legislatura. Destas, 14 têm origem em legislação europeia e 13 delas pertencem ao âmbito de Justiça e Crime; a medida restante concerne à Saúde.

A participação dos grupos nos processos legislativos dá-se, para além das próprias audições e audiências, por outros meios de mobilização. A este respeito, a par do peso global que as audições revelam (N=152, em pleno contraste com a frequência de audiências, N=12), cabe realçar a preponderância de contributos (N=125) e pareceres (N=88) emitidos pelos grupos de interesse. Isto significa que há um número substancial de organizações de interesse que intervêm indiretamente no processo legislativo, apesar de não ter uma participação mais visível nos trabalhos das comissões. Estes grupos assumem, por outras palavras, um papel de «espectadores», no sentido de permanecerem neutrais durante o processo legislativo, embora possam desempenhar um papel mais ativo noutras fases do ciclo de política (agenda ou implementação, por exemplo) ou noutras arenas relevantes (opinião pública, esfera supranacional, etc.).

Relativamente ao tipo de grupos de interesse que mais participaram no processo legislativo, há um equilíbrio considerável nas áreas de política selecionadas. Em geral, os grupos profissionais são aqueles que tiveram uma maior intervenção nas áreas temáticas em análise (N=93), seguidos dos grupos sindicais (N=79) e, com maior distância, dos grupos de causa (N=57) e empresariais (N=51). Esta evidência reflete-se particularmente no âmbito da Saúde e de Justiça e Crime, onde se realça o predomínio das ordens (dos Advogados e dos Médicos, principalmente). Nas restantes áreas, não existem grupos com destacada intervenção em termos quantitativos.

A distribuição de formas de mobilização por área temática (cf. figura 6.1) aponta, em primeiro lugar, o contraste entre as ações registadas quanto a diplomas nos domínios de Justiça e Crime (N=187) e Saúde (N=168) e os restantes: as propostas e os projetos de lei tocantes à Educação contabilizaram 35 mobilizações, e os relativos à Energia somam apenas cinco. O peso dos contributos por grupos revela valores relativamente próprios entre as áreas de Educação, Justiça e Crime e Saúde, embora se destaque a sua absoluta centralidade entre os processos legislativos referentes ao primeiro tema. A área temática Justiça e Crime apresenta uma maior diversidade de mecanismos e expressões de posição e evidencia o predomínio dos pareceres; a Saúde, por sua vez, destaca-se pelo peso das audições, devido em grande parte à elaboração e ao debate do diploma que aprova a Lei de Bases da Saúde (Lei 95/2019) — registando 62 audições.

Figura 6.1 Formas de mobilização em comissão parlamentar por tema



Fonte: Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)). Elaboração própria.

Dentro de cada área temática há problemas muito distintos que exigem uma mudança legislativa e que tocam diferentes interesses organizados. Nesse sentido, a tarefa seguinte consistiu na escolha da política objeto de análise. Aqui, o critério que orientou a seleção dos casos baseou-se no grau de envolvimento dos grupos. Para a área da Educação, considerou-se a lei sobre a gratuidade dos manuais escolares; na área de Justiça e Crime, a escolha recaiu sobre a lei sindical das forças policiais; para a Energia, selecionámos a lei sobre o mercado regulado da eletricidade; finalmente, na Saúde examinou-se a lei sobre o acesso à procriação medicamente assistida (PMA). Nestes processos legislativos temos não apenas uma grande diversidade de grupos que se mobilizaram, mas também um número muito variado das organizações envolvidas (cf. tabela 6.2 e 6.3).

Do ponto de vista metodológico, adotamos neste capítulo a técnica do *process tracing*, baseado na análise qualitativa relativa ao desenrolar de eventos ou situações ao longo do tempo (cf. Bennett e Checkel 2012). Para este efeito, procedemos à descrição aprofundada do processo legislativo num dado momento. A descrição detalhada da variável-chave — no nosso caso, a mudança da política em questão — está na base deste método empírico. Outro elemento importante no *process tracing* é a identificação de explicações rivais — isto é, recorrer ao exercício contrafactual, através de um conhecimento prévio de um determinado fenómeno ou realidade. Finalmente, este método permite uma «comparação densa», ou seja, a atenção ao contexto em que a ação dos grupos se desenvolve, que serve principalmente para compreender as diferenças e semelhanças nos processos analisados, mais do que medir quantitativamente os efeitos desta ação.

Quanto aos dados utilizados, recorreremos principalmente aos documentos oficiais apresentados durante o processo legislativo e disponíveis no *site* do parlamento. Além disso, complementámos estas fontes com a consulta de notícias relevantes na imprensa, documentos oficiais das organizações e entrevistas com dirigentes associativos ou especialistas da área. Estas entrevistas têm como objetivo mapear os atores mais relevantes em cada área e validar a interpretação relativamente ao papel de cada ator durante a fase da discussão.

Antes de avançarmos nesta tarefa, impõem-se duas considerações prévias. A primeira é que cada proposta legislativa afeta um universo e um número de atores muito diferentes. Por outras palavras, cada área varia em termos do tipo de grupo de interesses envolvido e da fragmentação destes interesses. Além disso, estas áreas apresentam

graus distintos de abertura. Tal significa que algumas propostas legislativas podem incentivar ou permitir a mobilização e a entrada de diferentes atores, enquanto outras áreas são mais fechadas e limitam-se a afetar um número mais limitado e fixo de agentes. A segunda consideração é que cada processo legislativo requer uma análise detalhada do setor no qual se insere, uma tarefa que é impossível de realizar no presente estudo. Neste sentido, os estudos de caso aqui examinados devem considerar-se como exploratórios e exemplificativos do envolvimento dos interesses organizados no processo legislativo. Estudos futuros devem aprofundar e validar os resultados aqui alcançados.

### 6.3. Processos de decisão com um elevado envolvimento dos grupos

Nesta secção procedemos a uma análise detalhada de dois processos legislativos caracterizados por um elevado envolvimento dos grupos, nomeadamente na área da Educação e de Justiça e Crime (cf. tabela 6.2), ao passo que na próxima secção serão abordadas áreas com um nível de mobilização mais reduzido, especificadamente as áreas da Energia e da Saúde (cf. tabela 6.3).

**Tabela 6.2** Processos de políticas públicas com um elevado envolvimento dos grupos

Área	Lei	Tipos de atores envolvidos	Intervenções nas comissões	Vencedores
Educação	Lei n.º 96/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> <li>• Associações profissionais</li> <li>• Associações empresariais</li> <li>• Grupos de causa</li> </ul>	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> <li>• Associações profissionais</li> <li>• Grupos de causa</li> </ul>
Justiça e crime	Lei n.º 49/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> </ul>	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos (parcialmente)</li> </ul>

Fonte: Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)). Elaboração própria.

#### 6.3.1 Educação

Desde 2018 que em Portugal os alunos matriculados na rede pública de escolas sob tutela do Ministério da Educação, até ao 6.º ano de escolaridade — portanto, até ao segundo ciclo —, estavam isentos dos custos associados aos manuais escolares necessários para a frequência das disciplinas dos seus planos curriculares. Essa tinha sido já uma conquista do PCP e do BE, com anuência do PS, no enquadramento dos acordos e das posições conjuntas da «Geringonça». Numa terceira fase — a primeira, em 2016, chegara apenas aos alunos do primeiro ciclo — o grupo parlamentar comunista procurou amplificar a abrangência da sua interpretação dos princípios consagrados nos artigos 73.º e 74.º da Constituição da República sobre o direito à educação a todos durante a escolaridade obrigatória, i.e. até ao 12.º ano, de forma inscrita na letra de lei e não sucessivamente revista

a cada OE. Em maio de 2019, o PCP avançou com o projeto de lei n.º 1216/XIII/4.<sup>a</sup>, que sumariamente «estabelece a gratuidade dos manuais escolares na escolaridade obrigatória na rede pública do Ministério da Educação, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto».

Poucos dias depois, também o BE avançou com um projeto de lei semelhante (n.º 1218/XIII/4.<sup>a</sup>), que mereceu semelhante atenção mediática, sendo mesmo discutido em conjunto no plenário. Todavia, visto que o projeto de lei do PCP já baixara à Comissão de Educação e Ciência para apreciação, o do BE foi alvo de menor atenção técnica.

Datado de junho de 2019, o parecer da deputada responsável, Odete João (PS), para a Comissão de Educação e Ciência foi favorável constitucional, legal e regimentalmente, remetendo quaisquer opiniões políticas próprias para a fase de debate. Os grupos parlamentares presentes na comissão procederam da mesma forma e evitaram pronunciar-se antecipadamente ao não avançarem com posições ou intenções de voto. A nota técnica redigida pelos Serviços da Assembleia da República, anexa ao parecer e emitida em junho, recomendava, tal como a deputada Odete João, que se consultassem o ministro da Educação, as associações de professores, a Associação Nacional de Dirigentes Escolares (ANDE), a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP), a Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL) e o Conselho das Escolas. Destes, a ANDAEP, a ANDE e a APEL não submeteram pareceres oficiais à comissão.

No dia 12 de junho de 2019, os projetos de lei do PCP e do BE foram discutidos conjuntamente, sendo elogiados pelos deputados representantes dos grupos parlamentares respetivos. Pelo PS falou a deputada redatora do parecer na especialidade, que elogiou os princípios e a ideia de base, apesar de ressaltar que eram necessários ajustamentos à formulação. O PSD concordou com a gratuidade como objetivo tendencial, mas discordou da sua universalidade e propôs uma realocação de recursos para famílias e equipamentos escolares em maior necessidade. O CDS-PP apresentou-se absolutamente contra os projetos do PCP e do BE. No dia 14 de junho, o projeto de lei do PCP foi aprovado na generalidade com votos favoráveis do PS, do BE, do PCP, d’Os Verdes, do PAN e do deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, com votos contra do CDS-PP e com a abstenção do PSD. O projeto de lei do BE foi aprovado segundo o mesmo padrão de votação, com a diferença do voto contra do PSD, ao invés da abstenção.

Entre o final de junho e o início de julho de 2019, foram recebidos quatro pareceres na especialidade<sup>54</sup>. O do ministro da Educação naquela época, Tiago Brandão Rodrigues, fazia notar o seu apoio à medida proposta pelo PCP, segundo três condições. A primeira era a de que a gratuidade dos manuais teria de ser acompanhada por mecanismos paralelos de reutilização, de forma a tornar a prática financeira e ambientalmente sustentável. A segunda era a de que a medida só deveria e poderia ser aplicada nas escolas públicas, sob tutela do ministério, enquanto contrapartida da incapacidade do governo em determinar programas e modelos de ensino nas escolas privadas. Por fim, o ministro assegurava que, apesar de concordar com a adoção da medida à escala universal, esta era já de certa forma posta

em prática através dos apoios da ação social escolar, que restituíam às famílias mais necessitadas o valor despendido com a compra dos manuais escolares ou, pelo menos, parte dele — daí que, na visão do governo, o projeto de lei implicasse uma revisão dos valores e procedimentos de apoio social nas escolas, visto que esta solução surgiria em substituição e não em adição às já existentes.

A Associação de Professores de Ciências Económico-Sociais (APROCES), por outro lado, discordou da gratuidade universal, segundo o argumento de que há famílias para quem o custo dos manuais não comporta um golpe grave nas finanças particulares, ou pelo menos não equiparável ao das famílias carenciadas, daí que esses recursos seriam mais bem empregados na reabilitação das escolas e dos equipamentos degradados. Concordava também com a reutilização dos manuais por alunos de anos seguintes, após a frequência das disciplinas por completo e não apenas por ano letivo, ou seja, por ciclo de estudos, no caso de disciplinas com continuidade plurianual.

A Associação de Professores de Filosofia (Apf) discordou tanto da gratuidade universal como da reutilização: da gratuidade, por motivos semelhantes ao da equidade vs. igualdade, mobilizados pela APROCES, embora propondo outro fim para os fundos utilizados: o do reforço dos apoios às famílias carenciadas; da reutilização, por sentir que, com a passagem do tempo, os alunos subsequentes ficariam prejudicados pela perda de qualidade material dos manuais. Finalmente, sem surpresa, a CGTP-IN concordou em absoluto com o projeto de lei do PCP.

Foram estes os quatro pareceres registados pela comissão, embora não tenham sido, de maneira nenhuma, as únicas tomadas de posição sobre o assunto por grupos de interesse relacionados com a área da educação. De forma pública mas não oficial, a FENPROF, por exemplo, revelou, já nas propostas incluídas no OE de 2019, que deveria ser ponderada a universalidade da gratuidade dos manuais para todos os anos do ensino obrigatório. No mesmo sentido, já em 2017, a Associação Portuguesa de Famílias Numerosas (APFN) viera publicamente apelar, num comunicado no seu *site*, para o alargamento da medida a toda a escolaridade obrigatória e não só ao primeiro e ao segundo ciclos.

A ANDAEP, a ANDE e a Confederação Nacional das Associações de Pais (COFAP) revelaram-se sempre a favor do princípio da gratuidade — inclusivamente do seu alargamento ao 12.º ano —, rejeitando categoricamente, contudo, a reutilização dos manuais no primeiro ciclo e tendencialmente nos seguintes.

A Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP), por sua vez, mostrou-se a favor da medida, tanto das inscrições previstas nos variados OE como do projeto de lei e da sua consequente adoção, mas criticou o facto de não ser aplicada a escolas fora da rede pública sob tutela do Ministério da Educação, negligenciando, arguiu, as famílias e os alunos carenciados matriculados no privado.

A APEL, enquanto grupo empresarial e representante dos interesses da indústria, foi inicialmente contra a gratuidade e reverteu tal posição quando — em 2016 — se conseguiu, junto do Ministério da Educação, um acordo relativo aos preços a praticar ainda no que respeitava aos

manuais do primeiro ciclo. A posição dos editores e livreiros, porém, tendeu a revelar-se reservada — isto é, sem forte expressão pública e mediática — pela dimensão social que o tema da educação assume, como os próprios referem: «O governo liga muito pouco à posição dos editores, porque os manuais escolares, na última década, têm sido objeto de discussão nas campanhas eleitorais, nas presidenciais, nas legislativas... é um tema muito sensível socialmente e o governo tende a não seguir minimamente nenhuma das recomendações dos editores» (entrevista dirigente organização). Por isso, por se tratar de combates políticos e ideológicos, «tomamos [os editores] posição com algum rigor junto do Ministério da Educação, por uma questão de coerência e transparência, mas fugimos do debate público, porque o debate público é feito em termos que não são os termos em que podemos fazer vingar as nossas opiniões; as questões políticas são muito mais valorizadas que as questões de funcionalidade ou de eficácia» (entrevista dirigente organização). De qualquer modo, tanto na sua Comissão do Livro Escolar como nos comunicados feitos em nome de toda a associação, a forte rejeição da APEL sempre foi a da reutilização, sob o pretexto de que «já existia uma taxa de reutilização entre famílias, bancos, organizações» e de que esta prática dificulta as aprendizagens, razão pela qual se criaram exceções para os livros de línguas e do primeiro ciclo (entrevista dirigente organização).

Aquando da votação na especialidade, as deputadas do PCP e do BE reforçaram a urgência e as possíveis consequências positivas da adoção desta lei. A deputada do PS concordou, alertou para as necessidades de ajuste orçamental e avançou ligeiras propostas de alteração em contrapartida. A deputada do PSD interveniente criticou o projeto de lei, não pelo princípio da gratuidade *per se*, mas por ignorar as

desigualdades de condições dos agregados familiares, tendo em conta que, para alguns destes, os manuais não corresponderiam a custos inoportáveis ou sequer problemáticos para as finanças dos encarregados de educação, preferindo que se canalizassem estes fundos para outras necessidades humanas e materiais das escolas do país. Nesse sentido, a deputada social-democrata fez mesmo alusão ao facto de o PCP, o BE e o PS terem optado por ignorar os pareceres submetidos pela APROCES e pela Apf à Comissão de Educação e Ciência, pareceres que subscreviam precisamente esta visão alternativa mais assistencialista ou proporcional à universalidade da gratuidade. Por fim, a deputada do CDS-PP reiterou a oposição do seu partido à proposta, alertou para a insustentabilidade económica da mesma e notou como, na eventualidade de ser adotada, seria injusta para com os alunos e encarregados de educação ligados aos estabelecimentos privados de ensino.

A 19 de julho de 2019, o projeto de lei do PCP foi aprovado, com votos a favor do PS, do BE, do PCP, d'Os Verdes, do PAN e do deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, com votos contra do CDS-PP e a abstenção do PSD. No entanto, muito cedo ficou patente a dificuldade em respeitar o critério da reutilização dos manuais, facto que levou o PCP a negociar uma revisão da lei, no âmbito das negociações do orçamento do Estado de 2020, que aprovou o fim da reutilização. A medida foi saudada positivamente pela ANDAEP e pela APEL, apesar das reservas de organizações ambientalistas que criticaram o impacto ecológico da medida<sup>55</sup>.

Importa notar que o novo regime jurídico desencadeou uma mobilização de indivíduos, associações e instituições que se dirigiram

ao provedor de Justiça para defender o alargamento da gratuidade ao ensino cooperativo e privado. O provedor emitiu um parecer (N.º 1/B/2020) que recomendava que o regime de gratuidade incluísse os alunos carenciados destes estabelecimentos de ensino. Na sequência deste parecer, várias associações, entidades de ensino e cidadãos subscreveram uma petição pública a pedir o alargamento da gratuidade dos manuais escolares para os estabelecimentos do ensino cooperativo e privado<sup>56</sup>. A petição, subscrita por mais de 11 mil pessoas, foi entregue na AR a 14 de junho de 2021 com o pedido para ser discutida no plenário.

### 6.3.2 Justiça e crime

Foi apenas em 2002 que se tornou possível para os agentes da Polícia de Segurança Pública (PSP) a organização de uma base sindical — a mais recente a ser permitida desde a transição democrática, que até então vedava o acesso a estruturas formais de representação e reivindicação de interesses profissionais da classe, com poder e direitos negociais próprios perante o empregador — neste caso, o Estado e, em particular no que respeita ao poder executivo, o governo no ofício do Ministério da Administração Interna.

Ainda que esta prerrogativa fosse percecionada como há muito adiada e democraticamente necessária, o surgimento de grupos sindicais neste âmbito deu-se de forma desmesurada. Tal levou o então secretário-geral da CGTP, Carvalho da Silva, a assumir que desconhecia outro setor em que o número absoluto de sindicatos fosse tão desproporcional em relação ao número de profissionais no ativo associado como o da polícia. A par de outras minudências mais técnicas

a compatibilizar com a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, de 2014, que não regula diretamente a sindicalização dos polícias, por motivos de carreira especial enquanto forças de segurança, essa foi a principal razão que levou o governo, em novembro de 2016, a avançar com uma proposta de lei (46/XIII/2) que alterava a lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro, reguladora do exercício da liberdade sindical e dos direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da PSP. Aliás, a ministra da Administração Interna na época, Constança Urbano de Sousa, dois meses antes, em entrevista ao *Diário de Notícias*, confessava como «a existência de um elevado número de sindicatos na PSP, alguns com muita reduzida representatividade, conduz[ia] a uma diluição do peso negocial na defesa de interesses coletivos, em prejuízo destes, da liberdade sindical e do funcionamento da instituição», sendo necessário «pensar seriamente no aperfeiçoamento dos mecanismos legais de representatividade socioprofissional da PSP». Entre outros problemas, estavam em cima da mesa, por um lado, o número excessivo de sindicatos face ao número de polícias inscritos e associados em cada um destes (uma questão legalmente irresolúvel, visto que limitar o surgimento de sindicatos, mesmo que pouco ou nada representativos, seria sempre inconstitucional) e, por outro, a quantidade de faltas justificadas e de folgas concedidas aos delegados e membros das direções dos sindicatos — dos quais três, por exemplo, em 2018, com a lei ainda por aprovar, tinham mais dirigentes do que o total de simples associados. Ora, os artigos mais polémicos desta revisão à lei de 2002 implicavam várias alterações, como o passar de: «as faltas dadas pelos membros dos corpos gerentes para o exercício das suas funções sindicais consideram-se justificadas e contam, para todos os efeitos legais, como serviço efectivo, salvo quanto à remuneração»<sup>57</sup> [art. 12.º n.º 1 (lei n.º 14/2002)] para: «as faltas dadas

pelos membros da direção para o exercício das suas funções sindicais consideraram-se justificadas, *até ao limite de 33 faltas por ano*, e contam, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo, salvo quanto à remuneração»<sup>58</sup> [art. 12.º n.º 1 (PL 2016)]; a redução do «direito a um crédito de quatro dias remunerados por mês» a um único membro da direção — e não a todos os corpos gerentes como na lei de 2002 —, nos sindicatos com menos de 200 associados [art. 12.º n.º 2 (lei n.º 14/2002)]; ou a limitação da capacidade de negociação coletiva a sindicatos cujo número de associados correspondesse a «pelo menos, 5% do número total de polícias na efetividade de serviço», cifrada pela proposta em «5% do número total dos polícias da respetiva carreira em efetividade de serviço» [art. 12.º n.º 2 PL 2016] caso se trate de um sindicato representante de uma carreira específica dentro da PSP ou ainda de federações sindicais (próprias, nunca fora do corpo da polícia) cujas associações respeitem os referidos valores de representatividade.

Neste sentido, incentivando o governo a agir, Paulo Rodrigues, em setembro de 2016, enquanto presidente da Associação Sindical dos Profissionais de Polícia (ASPP/PSP), o mais antigo grupo representativo dos interesses da Polícia — anterior mesmo à legalização da sindicalização dos corpos de polícia —, criticara a proliferação desmesurada e afirmara, em entrevista ao *Diário de Notícias*, que, «além de criar um espírito divisionista no seio da PSP, descredibiliza[va] o movimento sindical»<sup>59</sup>.

Outra novidade legislativa, avançada nesta proposta de lei, de teor muito mais político do que administrativo — e, por isso, mais polémico e menos defensável do ponto de vista logístico associado às faltas e à disrupção de horários — foi a alteração ao artigo 3.º, que restringia,

desde 2002, o direito a «fazer declarações que afetem a subordinação da Polícia à legalidade democrática, bem como a sua isenção política e partidária» acrescentando agora «declarações que violem os princípios da hierarquia de comando e da disciplina» ou sobre «qualquer informação sujeita ao dever de sigilo relativa ao dispositivo e ao planeamento, execução, meios e equipamentos empregues em operações policiais». Esta proposta de alteração foi algo que motivou duras críticas na discussão plenária de fevereiro de 2017, por parte de todos os partidos, incluindo aqueles à esquerda do PS, parceiros da «Geringonça» e que apoiavam a maioria das alterações, em particular a regulamentação dos problemas associados aos créditos de horas e às faltas justificadas. O PSD, por outro lado, discordava não só da intitulada «lei da rolha» do artigo 3.º — já fortemente criticada em dezembro de 2016 por grande parte dos sindicatos — como também das taxas de representatividade, alegando que estas dariam espaço a uma diferenciação inconstitucional entre «sindicatos de primeira e sindicatos de segunda». O deputado Telmo Correia, do CDS-PP, discordante também da «lei da rolha», acusou ainda a ministra de falta de diálogo com os grupos de interesse em questão, questionando-a, em debate parlamentar, sobre a possibilidade de «fazer uma lei sindical se nem sequer ouv[ia] os sindicatos», e a verdade é que os sindicatos, na sua maioria, até o diploma ter baixado à especialidade após este debate na generalidade, não tinham sido escutados sobre a proposta através dos mecanismos formais previstos na lei.

Durante o mês de março de 2017, receberam-se vários pareceres de muitos dos sindicatos representativos da PSP. A ASPP/PSP, a par de algumas objeções técnicas e de (in)compatibilidade com a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, opôs-se veementemente à apelidada

«lei da rolha» do artigo 3.º, alegando justificações constitucionais do direito à liberdade de expressão e de crítica sindical.

O Sindicato Independente dos Agentes de Polícia (SIAP), além da generalidade de comentários tecidos às alíneas mais polémicas da proposta do governo («lei da rolha», transferência territorial de dirigentes sindicais facilitada por vontade das chefias, impossibilidade de sindicalização por altas patentes, os números de horas, créditos e remunerações anexos à atividade sindical), propôs que a percentagem de representação dos sindicatos com direito a negociação coletiva junto do executivo baixasse de 5% para 3% — o que era uma reivindicação lógica do ponto de vista dos sindicatos mais pequenos.

A Associação Sindical Autónoma da Polícia (ASAPOL) opôs-se em absoluto à proposta do governo e apelou para a sua rejeição imediata, alegando que a sua aprovação conduziria a «um regresso ao período mais negro da história de Portugal [...], aos tempos de censura, de proibição do livre pensamento e do livre arbítrio [*sic*]».

O Sindicato de Polícia pela Ordem e Liberdade (SPPOL), tal como a ASAPOL rejeitou liminarmente a proposta do governo, igualmente alegando que esta violava vários direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa e que conduzia «aos tempos de um Portugal onde imperava a censura e a repressão do pensamento». Tal como a ASAPOL, o SPPOL criticou os partidos à esquerda do PS, fazendo valer o histórico de defesa dos direitos dos trabalhadores. Por fim, como ferramenta retórica de comparação de intenções, o SPPOL, à semelhança da ASAPOL, julgou que a proposta em discussão emanava mais rapidamente de vontades de regulação por

parte da Direção Nacional da PSP do que da ideologia de um governo de origem socialista.

O Sindicato Vertical das Carreiras de Polícia (SVCP) teceu também críticas bastante generalistas, embora contundentes. Focando-se nos tópicos mais polémicos como a «lei da rolha», o SVCP descreveu a proposta do governo como uma «lei no seu geral paupérrima e que unicamente visa[va] extinguir direitos constitucionais legitimamente adquiridos», sendo, por isso, dispensável.

A Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia (FENPOL) submeteu uma alternativa construtiva de alteração da proposta do governo, modificando vários artigos de forma diplomática e hábil, e garantindo a persecução dos interesses da generalidade dos sindicatos, sem com isso antagonizar o Ministério da Administração Interna na forma como rejeitava as propostas.

O Sindicato dos Profissionais de Polícia (SPP/PSP) observou como a «maioria das alterações propostas [se prendiam] com questões de atualização de conceitos e mesmo de organização do diploma» e julgou, no entanto, que o polémico artigo 3.º apresentava problemas de constitucionalidade. De resto, de forma coerente com o tom dialogante do SPP/PSP, a maior parte das alterações propostas prendia-se com números e percentagens de representantes, delegados e corpos gerentes, numa tentativa de harmonizar a proliferação indesejada do movimento sindical da polícia, sem com isso ignorar os direitos constitucionais dos trabalhadores colocados em risco pelas limitações procuradas pelo governo.

O Sindicato Independente Livre da Polícia (SILP) submeteu à Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias um extenso documento que em nada se distinguia das posições gerais dos restantes sindicatos, com a exceção da sua extensão e abordagem formal através de um exercício elaborado de direito comparado e da história do sindicalismo policial, assumindo mesmo que este servia também para legitimar a sua existência enquanto recém-formada organização de representação do setor.

O Sindicato Nacional das Carreiras de Chefe da Polícia de Segurança Pública (SNCC/PSP), num tom bastante cordial, apresentou o seu parecer tecendo poucas críticas à proposta do executivo; concordava com o problema dos «“pseudo-sindicatos” criados por grupos de pessoas que se servem das fragilidades legais em seu próprio benefício» e optava por mobilizar a maior parte dos esforços argumentativos para o que era percecionado como uma injustiça comparativa: as taxas de representatividade e o acesso a créditos de horas e faltas justificadas para os dirigentes sindicais. Na perspetiva do SNCC/PSP, proveniente de uma associação anterior, transformada em sindicato em 2003, a proposta teria sido apenas discutida com a Direção Nacional da PSP e não com os sindicatos, visando, no caso específico da classe de chefes e subchefes, favorecer o Sindicato Nacional dos Oficiais de Polícia, mais representativo em termos de associados.

Recebidos os contributos dos sindicatos, a maior parte dos partidos, em sede de comissão, submeteu também propostas de alteração ao diploma inicialmente elaborado pelo governo. Este processo durou dois anos; só em 2019 se concluiu o texto de substituição final. Logo em 2017, o BE procurou amenizar as críticas à «lei da rolha» e defender

os direitos previamente adquiridos de alguns dirigentes que passavam à irrelevância ou à imobilidade operacional. Em 2019, o PS e o PSD chegaram a acordo para um texto de substituição conjunto, numa proposta acordada pelos dois partidos, algo relevante tendo em conta a natureza do assunto e as posições de todos os sindicatos ouvidos. O texto de substituição revertia parcialmente a posição perante a «lei da rolha» e flexibilizava ligeiramente o acesso a créditos sindicais e faltas justificadas não remuneradas por mais dirigentes. Novamente, apenas o BE propôs alterar mais profundamente a alínea b) do afamado artigo 3.º. O PCP, no entanto, foi o partido mais crítico do texto conjunto, na medida em que propôs a eliminação ou reestruturação de vários artigos, enquanto o CDS-PP foi pouco ousado nas tentativas de alteração. Como seria de esperar, o texto final de substituição, de maio de 2019, correspondia praticamente em tudo à proposta de alteração avançada pelo PS e pelo PSD em março desse ano, salvo algumas modificações que satisfizeram os restantes grupos parlamentares ao ponto de aprovarem na especialidade, praticamente por unanimidade, o texto de substituição<sup>60</sup>.

A 15 de maio de 2019, na generalidade e na votação final global, o texto de substituição foi aprovado por unanimidade na Assembleia da República. Sucessivamente, uma plataforma composta por quatro sindicatos — o Sindicato da Polícia pela Ordem e Liberdade (SPPOL), o Sindicato Vertical da Carreira da Polícia (SVCP), o Sindicato Nacional da Carreira de Chefes da Polícia de Segurança Pública (SNCC-PSP) e a Organização Sindical dos Polícias (OSP) — entregou um documento ao presidente da República a pedir a não-promulgação da lei e a fiscalização preventiva, considerando que alguns artigos na lei levantavam questões de constitucionalidade<sup>61</sup>. A lei acabou por ser

publicada no Diário da República em julho de 2019 e entrou em vigor em outubro do mesmo ano.

#### 6.4. Processos de decisão com um reduzido envolvimento dos grupos

Os dois processos legislativos com um reduzido envolvimento dos grupos referem-se à lei sobre o mercado da energia, nomeadamente a introdução de tarifas reguladas, e à lei sobre procriação medicamente assistida (PMA), na área da saúde. Ambos os processos caracterizam-se pela intervenção de um número muito limitado de grupos de interesse na arena parlamentar.

**Tabela 6.3** Processos de políticas públicas com um reduzido envolvimento dos grupos

Área	Lei	Tipos de atores envolvidos	Intervenção nas comissões	Vencedores
Energia	Lei n.º 105/2017	<ul style="list-style-type: none"><li>Entidades públicas</li><li>(Grupos de causa)</li></ul>	0	-
Saúde	Leis n.º 17/2016 e 25/2016	<ul style="list-style-type: none"><li>Grupos de causa</li><li>Grupos institucionais</li><li>Entidades públicas</li></ul>	1	<ul style="list-style-type: none"><li>Grupos de causa</li><li>Grupos institucionais</li></ul>

Nota: os atores entre parênteses tiveram apenas uma intervenção indireta.

Fonte: Assembleia da República ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)). Elaboração própria.

#### 6.4.1 Energia

Segundo a opinião do ex-ministro Álvaro Santos Pereira, «se há um sector que foi protegido durante muito, muito tempo, esse sector é o da energia» (Pereira 2014: 224). De acordo com o memorando assinado com a Troica em 2011 e o decreto-lei 75/2012 que estabelecia «o regime de extinção das tarifas reguladas de venda de eletricidade a clientes finais com consumos em baixa tensão normal», estava vedado o regresso por parte dos pequenos consumidores às tarifas reguladas oferecidas pela EDP Universal, de acordo com as recomendações e os regulamentos da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE). Argumentando o prejuízo da população em detrimento dos interesses económicos que desde a crise financeira viviam num falso mercado livre com fortes traços de oligopólio sem competição regulada por parte do Estado, em 2017 o grupo parlamentar do PCP propôs uma alteração à lei vigente, prevendo a saída do mercado liberalizado, ou seja, o direito de opção por tarifas reguladas. O orçamento do Estado do governo PS para esse ano previa já um novo adiamento da extinção das tarifas reguladas até 2020, depois de em 2015 ter sido adiado para 2017. Em março de 2017, o PCP avançou com o projeto de lei n.º 482/XIII/2.<sup>a</sup>, e em momento algum as consultas públicas da ERSE relativas à revisão do Regulamento de Relações Comerciais do Setor Elétrico, abertas a mais de duas dezenas de empresas do setor (EDP, GALP, IBERDROLA, ENDESA, etc.) e a organizações de defesa do consumidor (ADENE, DECO, etc.), entre maio de 2017 e outubro de 2017, mencionaram, por oposição ou acordo, a sua posição relativamente a esta alteração, que começou por ser apresentada assim: «os clientes com contratos em regime de preço livre podem optar por um regime equiparado ao das tarifas transitórias ou reguladas, para fornecimento

de eletricidade aos clientes finais de baixa tensão normal, durante o período em que aquele regime vigore». Por um lado, tal poder-se-á dever aos alvos preferenciais com que as empresas e associações lidam e que se prendem com os principais decisores políticos, onde se elenca o governo e — em concreto — as figuras do secretário de Estado da Energia e do ministro do Ambiente (entrevista especialista); por outro, aponta-se a expectativa de um fraco impacto da proposta, atendendo também a que «os consumidores não são ativos e dá trabalho mudar, daí que os números não sejam alarmantes» (entrevista dirigente organizativo n.º 2).

De qualquer modo, o setor da energia é um campo onde os grandes produtores consertam a sua intervenção e os pequenos não têm presença, por não conseguirem mobilizar um contacto privilegiado junto do executivo (entrevista especialista) — apesar de tudo, a Associação Portuguesa de Energias Renováveis (APREN; que também inclui empresas como a EDP) afigura-se como canal para os atores de menor dimensão e peso económico. Institucionalmente, os canais parlamentares tendem a assumir um papel de fraca relevância, porquanto «a discussão no parlamento são as rendas» (entrevista especialista).

Na data da sua discussão plenária, em junho de 2017, ao mesmo tempo que este projeto era apresentado, nos debates sobre a energia também se discutia no parlamento a nacionalização parcial da REN e os problemas das rendas associadas aos Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC) e aos Contratos de Compra de Energia (CCE), o que causou bastante mais celeuma e absorveu grande parte da

intervenção parlamentar. O deputado Bruno Dias, primeiro proponente do projeto em questão, em junho de 2017, ficou mesmo sem resposta quando apelou para a intervenção e o posicionamento dos partidos que eventualmente votariam contra a proposta: o PSD e o CDS-PP.

A 12 de julho, o PS avançou com uma proposta de alteração ao projeto do PCP e acrescentou duas alíneas; uma delas deixava claro como «o presente artigo [se aplica] sem prejuízo do disposto na alínea b) do número 1 do artigo 171.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro». Ou seja, através do seu grupo parlamentar, o governo procurava não desrespeitar a Lei do Orçamento do Estado quando garantia que procederá: «à regulamentação da fixação do valor da tarifa transitória, regulada pela ERSE, fazendo-o corresponder ao valor médio de mercado e eliminando o diferencial previsto no n.º 4 do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2011, de 1 de agosto»<sup>82</sup>, que, por sua vez, ditava:

As tarifas transitórias previstas [...] aprovadas pela ERSE no processo anual de fixação das tarifas, serão objecto de avaliação trimestral e incorporarão um diferencial face ao preço de mercado para assegurar que as tarifas constituem um mecanismo que induza à adesão gradual dos clientes às formas de contratação oferecidas no mercado.

No dia seguinte à apresentação da proposta de alteração do PS que assegurava o cumprimento do OE e reiterava a vontade de extinguir a forçosa fuga dos consumidores para o mercado liberalizado, o projeto do PCP foi aprovado na especialidade com votos favoráveis do PS, do BE e do PCP e com votos contra do PSD e do CDS-PP.

O aditamento do PS foi aprovado com votos favoráveis do PSD, do PS, do BE e do PCP e com o voto contra do CDS-PP. A 19 de julho o projeto foi aprovado na generalidade com votos a favor do BE, do PS, do PCP, d’Os Verdes e do PAN e com votos contra do PSD e CDS-PP. Em agosto de 2017, o boletim do consumidor da ERSE já informava, passo a passo, como exercer o novo direito de opção. Alguns jornais nacionais noticiaram a mudança durante o verão. Nenhum grupo de interesse se manifestou sobre o assunto, quer antes, quer depois, junto dos partidos na AR ou do governo — nem mesmo a DECO, que optou por centrar a sua ação junto da ERSE, uma vez já promulgado o diploma. Em novembro, o decreto-lei 105/2017 foi regulamentado pela portaria n.º 348/2017 e entrou em vigor em janeiro de 2018. Em 2020, na lei do OE, foi novamente prolongado (desta vez para 2025) o prazo para a extinção das tarifas transitórias. Em janeiro de 2021, através da portaria n.º 6/2021, o governo prorrogou (igualmente até 2025) o direito de opção de regresso às tarifas reguladas, introduzido em 2017.

#### 6.4.2 Saúde

A lei n.º 32/2006, de 26 de julho, que possibilitou às mulheres o acesso legal a mecanismos de procriação medicamente assistida (PMA) em Portugal, foi alterada uma terceira e uma quarta vez em maio de 2016. O processo de revisão relativo a estas duas leis iniciou-se em novembro de 2015 com a apresentação de quatro projetos de lei do PS (6/XIII/1), do PAN (29/XIII/1), do BE (36/XIII/1) e do PEV (51/XIII/1). Todos, à exceção do apresentado pelo BE, procuravam apenas retificar o impedimento do acesso à PMA por mulheres até então excluídas: as que não fossem casadas ou vivessem em união de facto e/ou

estivessem diagnosticadas com problemas de fertilidade reprodutiva. O projeto do BE, no entanto, pretendia ir mais longe, propondo legislar sobre a possibilidade de mulheres inférteis recorrerem a formas de gestação por substituição como meio legal e previsto para contornar a incapacidade biológica de engravidar — mesmo que medicamente assistida.

A pressão da opinião pública, relativamente ao ponto comum entre os partidos proponentes, fazia-se sentir pelo sentimento feminista de discriminação de grande parte das mulheres que não se encontravam nas condições matrimoniais e civis previstas inseridas na lei até 2016. Entre os grupos organizados, por exemplo, destaca-se a Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo (ILGA), que há muito advogava pela igualdade de acesso entre as mulheres e reiterava essa posição em diversos comunicados e entrevistas. Nesse sentido, e nas palavras lacónicas da deputada Isabel Moreira (PS) aquando da discussão plenária dos projetos em novembro de 2015, era de alguma forma simbólico «o medo das mulheres sem a tutela dos homens e [...] o medo das lésbicas» que impedia a Assembleia da República de legislar contra o que parecia uma evidência discriminatória a combater. Ainda sobre o alargamento do acesso à PMA, Pedro Delgado Alves (PS), durante a mesma discussão, lembrou como «o Conselho Nacional para a Procriação Medicamente Assistida [tinha] reiteradas vezes solicitado a intervenção da Assembleia da República, sugerindo que o Parlamento [revisitasse] o tema e, de facto, [desse] resposta às aspirações dos cidadãos e das cidadãs». Dessa forma, apesar das intervenções discordantes de alguns deputados do PSD em liberdade de voto e da totalidade dos grupos parlamentares do CDS-PP e

do PCP — relativamente à proposta mais ambiciosa do BE, isto é, a consagração da gestação por substituição —, os projetos seguiram para a especialidade.

Baixados à Comissão da Saúde e ao Grupo de Trabalho da Procriação Medicamente Assistida, foram recebidos vários pareceres. Na discussão estiveram envolvidos não apenas grupos de interesse, mas também entidades públicas e especialistas.

A Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres revelou-se absolutamente a favor do alargamento do acesso às técnicas de PMA, alegando motivos de combate à discriminação de «sexo, estado civil e orientação sexual», mas hesitou em apoiar a proposta do BE perante a possibilidade da gestação de substituição, pois temia uma «exploração e [um] atentado à integridade corporal» das mulheres gestantes e preocupava-se com a «defesa dos seus direitos» quanto a hipotéticas relações de dependência perante os casais beneficiários.

A Comissão Nacional de Proteção de Dados — sobretudo no que respeitava ao projeto do BE, visto ser este que apresentava dúvidas do ponto de vista ético e legal sobre a confidencialidade e a identidade dos progenitores biológicos no caso da gestação por substituição — informou o Grupo de Trabalho de que apresentava um parecer favorável relativamente a todos os projetos de lei submetidos «no tocante à proteção dos dados pessoais».

Por sua vez, o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV), a principal autoridade consultada neste processo, à semelhança de um parecer emitido em 2012 aquando de uma anterior

discussão de temas afins na AR, mostrou-se favorável ao alargamento do acesso às técnicas de PMA, como forma de combate à discriminação de mulheres solteiras, homossexuais e/ou inférteis. No entanto, por não ver respeitadas as considerações recomendadas no parecer de 2012 relativamente à gestação de substituição, mostrou-se contra a proposta do BE; o CNECV entendia «que o texto proposto não [respondia] à maioria das objeções e condições» vistas como «cumulativamente indispensáveis» para uma legalização de tal procedimento. Entre estas destacam-se, por exemplo, as decisões sobre a gestação na ocorrência de dificuldades ou problemas de saúde do feto e/ou da gestante e ainda o garante de não-interferência por parte do casal contratante beneficiário no comportamento e estilo de vida da gestante durante a gravidez.

Pela parte do Instituto de Bioética da Universidade Católica Portuguesa, ouviram-se dois investigadores. Susana Magalhães opôs-se veementemente contra o alargamento do acesso às técnicas de PMA, invocando a rejeição do aparente princípio fundador do «direito ao filho» que estaria na base da extensão, por oposição ao «direito a ser filho» que limitaria o enquadramento de nascimentos facilitados por PMA às famílias tradicionais. A investigadora aconselhou ainda contra a «fragmentação da maternidade» que estaria na base da gestação por substituição, que, ao separar a «função gestante» da «função genética» e da «função social», condenaria «a própria maternidade à morte». O investigador Carlos Costa Gomes comentou os projetos submetidos à apreciação segundo o mesmo ponto de vista ético: contra «o desenvolvimento de um pensamento do filho como direito e não como dom». Relativamente ao alargamento do acesso, Costa Gomes nota como «a discriminação, por sua vez, é inevitável e universalmente aceite em muitas situações concretas da vida, em obediência ao

princípio da equidade», pelo que seria desnecessário ponderar o acesso à PMA a todas as mulheres maiores de 18 anos. No que respeita à gestação de substituição, foram levantadas várias questões bioéticas e legais sobre as ambiguidades por resolver no projeto do BE, que impossibilitavam a sua aprovação e que, acima de tudo, indiciam como, dada a complexidade, deveriam ser discutidas à parte da temática da PMA e não como um assunto englobante único.

O Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida, apesar de favorável ao alargamento do acesso às técnicas de PMA, alertou para o quão «essencial» seria «manter no texto da Lei o reconhecimento de que existe uma diferença entre a PMA baseada na doença (incluindo a infertilidade) e a destinada a suprir outro tipo de interesses», ou seja, no fundo, atendendo especialmente aos limites e às capacidades do Sistema Nacional de Saúde, procurou garantir que seria observada uma valorização prioritária das anteriores beneficiárias em detrimento das agora contempladas: todas as mulheres com mais de 18 anos. Também no que toca à gestação de substituição, o CNPMA demonstrou-se favorável ao projeto do BE, desde que salvaguardados, claro, os interesses de todos os envolvidos: o casal beneficiário, a mulher gestante e o nascituro.

Na especialidade ficou claro como os dois assuntos em debate, apesar de intimamente relacionados, deveriam ser votados e propostos em separado. Daí resultou um texto de substituição dos quatro projetos de lei do PS, do PAN, do PEV e do BE que se cingia ao alargamento do acesso às técnicas de PMA. A 13 de maio de 2016, o texto foi aprovado com votos favoráveis do PS, do BE, do PCP, d’Os Verdes, do PAN e de 16 deputados do PSD, com votos contra do PSD e do CDS-PP e abstenções de três deputadas do PSD. Em contrapartida, todavia,

no seguimento das decisões tomadas pelo Grupo de Trabalho, o BE apresentou um novo projeto de lei (n.º 183/XIII/1), votado na mesma sessão plenária, que tratava especificamente do tópico da gestação de substituição. Embora apenas com votos favoráveis do PS, do BE, d’Os Verdes, do PAN, de 24 deputados do PSD, com votos contra do PSD, do CDS-PP, do PCP e de dois deputados do PS e as abstenções de três deputados do PSD, também este texto foi aprovado na Assembleia da República. No entanto, semanas mais tarde, o presidente Marcelo Rebelo de Sousa vetou o decreto relativo à gestação de substituição. Em causa — tal como ficou expresso na declaração de voto do PCP, em maio — estava a incapacidade de integrar as 13 propostas do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, levantadas em 2012 e reiteradas em 2016, produto de «duas deliberações com quatro anos de diferença, e com composições diversas do Conselho», o que obrigava o presidente da República a devolver o decreto para reapreciação e renovada ponderação, aos olhos das recomendações «não consagradas ou mesmo afastadas».

O veto do presidente suscitou duas grandes reações. A primeira, por parte do Manifesto por um Debate Público sobre a PMA e Gestação de Substituição, foi o lançamento de uma petição pública avançada por «um grupo de estudantes e jovens trabalhadores, sem qualquer filiação partidária» que «entendeu tomar uma posição pública sobre este assunto, com a intenção de alargar o grupo a todos» os que se identificassem com a restrição do acesso às técnicas da PMA e à não-legalização da gestação por substituição. O objetivo da petição, aproveitando o impasse gerado pelo veto do presidente Marcelo Rebelo de Sousa, era o de referendar a possibilidade da gestação, acreditando, à partida, no chumbo popular. Por outro lado, ao

pronunciar-se na comunicação social aquando do veto do presidente da República, a ILGA acreditava que a devolução constituiria «uma oportunidade para que a lei [pudesse] ser revista pela Assembleia da República para incluir, por exemplo, o acesso de homens e de casais de homens a uma técnica que pode beneficiá-los, cumprindo efetivamente o princípio da igualdade». O referendo não aconteceu. O acesso por parte de casais homossexuais masculinos também não. Mas o decreto foi revisto e algumas das considerações do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida foram, de facto, incorporadas, como aconselhado por Marcelo Rebelo de Sousa.

A 20 de julho de 2016, o projeto de lei do BE, agora decreto da Assembleia da República (n.º 27/XIII) sob reapreciação após a devolução do presidente da República, foi aprovado com votos favoráveis do PS, do BE, d’Os Verdes, do PAN e de 20 deputados do PSD, com votos contra do PSD, do CDS-PP, do PCP e de dois deputados do PS e as abstenções de oito deputados do PSD. A 29 de julho, o presidente da República promulgou o decreto. Em agosto publicou-se a lei em Diário da República. Desde então, o CNECV tem vindo a emitir vários pareceres críticos da lei. Um grupo de deputados do CDP-PP e do PSD submeteu ao Tribunal Constitucional um pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade da lei, mas sem o sucesso ou as consequências pretendidas.

## 6.5. Discussão

Após a análise descritiva de diferentes processos legislativos, esta secção pretende identificar alguns padrões relativos ao envolvimento

dos grupos na fase da deliberação parlamentar e aos seus efeitos sobre as decisões políticas. Como evidenciado anteriormente, a questão de quem «perde» e quem «ganha» está no centro da análise dos grupos de interesse. Mas, em última instância, só é possível medir a influência reativa dos grupos, isto é, identificar os perdedores, pois a posição dos «vencedores» pode esconder uma concordância de fundo com as orientações dos decisores ou pode não corresponder às verdadeiras preferências da organização.

No caso da educação, a reconstrução do processo legislativo identifica alguns grupos de causa e as associações profissionais do ensino privado como os principais «perdedores», ao passo que outros grupos de causa, sindicatos e algumas associações profissionais claramente acabaram por ganhar. Em termos contrafactuais, importa colocar a seguinte pergunta: teria havido a mesma decisão sem a intervenção das diferentes organizações de interesse? Sendo a questão dos manuais escolares uma questão simbólica da XIII Legislatura, é provável que a decisão tivesse sido tomada independentemente da mobilização (a favor ou contra) dos grupos. Neste sentido, o efeito de algumas organizações foi apenas o de legitimar uma orientação que estava no centro dos acordos da «Geringonça». Mais duvidoso é se a revisão da lei teria acontecido sem a manifestação dos grupos que se opuseram à questão da reutilização. Na nossa opinião, a mobilização foi importante para reavaliar este critério e contribuiu para que a alteração fosse aprovada logo depois da entrada em vigor da lei.

A lei sobre a sindicalização das forças policiais envolveu praticamente um único tipo de grupo de interesse, isto é, os sindicatos do setor. Houve aqui uma diversificação das posições: a maioria dos sindicatos

concordou com a componente «administrativa» da lei, enquanto todos os sindicatos envolvidos criticaram a questão da liberdade de expressão. Como vimos anteriormente, esta disposição acabou por ser removida da lei final. Neste caso, o papel dos grupos parece ter sido pouco significativo, devido sobretudo à oposição dos partidos e ao facto de ser necessário alcançar um acordo alargado. Houve uma negociação política que fez diluir os tempos da aprovação da nova lei e que envolveu as principais forças parlamentares. No entanto, os sindicatos mais afetados pelo critério da representatividade estabelecido pela reforma acabaram por sair «perdedores», mesmo depois de recorrer à instância presidencial.

Relativamente à lei sobre PMA, é interessante notar que os grupos afetados negativamente apenas se mobilizaram na arena institucional depois da aprovação da nova legislação. A incerteza relativa ao processo legislativo — tratando-se de uma questão de consciência que dividia transversalmente os partidos centristas (PS e PSD) — e a possibilidade de recorrer à arena mediática são os principais fatores que explicam este comportamento. Se tal mobilização reativa identifica claramente os grupos que «perderam» nesta decisão, mais difícil é estabelecer o peso que outros grupos de causa tiveram no processo. Isto porque havia claramente uma convergência entre as forças de esquerda e os grupos favoráveis ao alargamento do regime da PMA, uma medida que acabou por ser aprovada mesmo contra o parecer de especialistas.

O caso relativo ao mercado regulado da energia revela a inexistência de um papel significativo dos grupos, enquanto os grupos empresariais acabaram por ganhar, sobretudo porque limitaram os

efeitos potencialmente mais profundos desta medida. Mas o aspeto talvez mais relevante é a ação estratégica dos grupos que, devido à importância do governo e da ERSE no setor, decidiram não se manifestar na arena parlamentar e dedicar mais esforços junto de *stakeholders* mais importantes.

É evidente que a reconstrução destes processos não permite identificar de forma definitiva os grupos que têm uma maior influência, nem medir o grau de influência. Ademais, a contraposição entre «perdedores» e «vencedores» é uma simplificação excessiva da realidade e uma falsa dicotomia porque, mesmo no caso de uma derrota, a ação dos grupos pode ser útil para melhorar a posição relativa da organização. Por outras palavras, estaríamos perante uma «falsa derrota», pois, sem a intervenção no processo legislativo, a situação podia ser bem pior. Em última instância, os efeitos dos grupos devem considerar até que ponto a resolução de um conflito particular reflete os esforços de uma determinada organização de interesse. Finalmente, uma análise destas questões deveria ser muito mais abrangente e extensa, focando as várias fases do processo legislativo, bem como a ação dos grupos na arena governamental. Apesar destas limitações, julgamos que a presente análise constitui um ponto de partida necessário para examinar em maior detalhe o papel político das organizações de interesse e para gerar novas hipóteses a ser testadas em estudos futuros. Além disso, importa notar que só é possível medir a influência dos grupos na fase de deliberação porque a configuração dos atores é a mesma (partidos, governo e parlamento), enquanto na fase da agenda e da implementação regista-se muitas vezes a intervenção de atores diferentes.

Há outras lições importantes a retirar da análise empírica conduzida neste estudo. Uma primeira constatação fundamental é a de que o grau de mobilização dos grupos é variável, dependendo de cada política específica. Se no caso da energia a mobilização dos grupos é muito reduzida, no caso da lei sobre o associativismo sindical da polícia regista-se o envolvimento de um elevado número de atores. A comparação entre os casos aqui analisados permite destacar três fatores principais que explicam as diferenças na intensidade da mobilização. Começamos com o grau de impacto da política, isto é, a capacidade de mudar o *statu quo*. De acordo com a avaliação de vários intervenientes, a proposta de lei sobre o mercado regulado da energia tinha um impacto reduzido, conduzindo a uma mudança marginal no setor. Em contraposição, a lei sobre a sindicalização das forças policiais trazia alterações mais substanciais, tendo como objetivo pôr fim à indefinição de uma questão que há muito precisava de ser regulada. Outro fator importante relaciona-se com o grau de competição. No caso da energia, a competição entre grupos é mínima e existe uma reduzida fragmentação dos interesses envolvidos. Tal significa que nesta área os atores relevantes são um tanto reduzidos e os «jogadores» consistem em (grandes) empresas e num número limitado de organizações. Pelo contrário, na lei sobre o sindicalismo nas forças policiais verifica-se uma maior segmentação dos interesses, bem como uma maior competitividade. Como expectável, quanto maior o número de interesses afetados, maior a tendência para a mobilização dos grupos. Finalmente, importa referir que no caso da energia havia um consenso relativamente amplo entre o governo e a maioria dos grupos afetados pela alteração legislativa, ao passo que em Justiça e Crime vários grupos percecionaram de forma negativa a mudança do

*statu quo*, mobilizando-se contra a posição assumida pelo executivo socialista.

A segunda consideração interessante é a de que o papel das organizações de interesse em relação aos atores institucionais (especialmente partidos e governo) pode variar. Em nenhum dos casos analisados emergem grupos «promotores» de mudança, isto é, que defendam uma alteração da política. Este facto pode estar relacionado, por um lado, com a iniciativa do governo (e/ou dos parceiros que apoiavam o governo ao nível parlamentar) e, por outro, com o facto de serem temas com uma elevada saliência política, sobretudo junto da opinião pública, sendo que os grupos muitas vezes preferem optar por uma ação mais reativa e discreta. Em várias políticas, os grupos emergem como espectadores e preferem não se envolver diretamente nas discussões parlamentares. É o caso, por exemplo, da DECO relativamente à lei sobre o mercado regulado da energia, ou de alguns grupos de causa quanto à lei sobre PMA.

O caso de Justiça e Crime é interessante porque emergem grupos que se mobilizaram contra a proposta do governo, mas também grupos «negociadores», isto é, que se opõem a determinados aspetos da lei e procuram negociar com os decisores políticos para efetuar alterações. Finalmente, emergem claramente aliados e opositores que intervêm no processo legislativo. No caso da educação, por exemplo, alguns grupos apoiavam a medida do governo, enquanto outros (principalmente associações empresariais) eram contrários. O mesmo acontece no caso da lei na área da saúde e de alguns grupos associados à questão da sindicalização da polícia. Na nossa interpretação, o facto de emergirem apoiantes e opositores apenas em alguns contextos prende-se com

a politização dos assuntos e as clivagens políticas subjacentes. Por outras palavras, é no caso da educação, onde emergiu uma evidente divisão entre partidos de esquerda (favoráveis à medida) e partidos de direita (contrários), que surge uma mobilização de grupos com posicionamentos opostos.

Quais são as variáveis associadas à maior ou menor influência dos grupos de interesse? A literatura disponível evidencia três grupos de fatores importantes que podem determinar o impacto dos grupos nas decisões políticas. O primeiro consiste na maior ou menor disponibilidade de recursos, quer relacionais quer organizativos. Por um lado, importa ver o grau de proximidade com determinados atores políticos. De facto, quanto mais fácil é o acesso a atores institucionais, maior será a probabilidade de influenciar a tomada de decisão (cf. Røed 2022). Por outro lado, recursos como a amplitude da filiação, o grau de representatividade dos grupos e a disponibilidade de recursos financeiros ou simbólicos são decisivos para os grupos se mobilizarem e participarem no processo legislativo. O segundo grupo de fatores relaciona-se com as características das políticas. Neste sentido, quanto mais o assunto é específico ou técnico, mais é importante o conhecimento/grau de especialização dos grupos. Esta situação leva os decisores a confiarem mais nos grupos especializados sobre uma questão e a basear as decisões nas opiniões ou nos pareceres expressos pelos grupos. Finalmente, o terceiro grupo de fatores baseia-se na configuração institucional, mais precisamente no número de pontos de acesso disponíveis para a intervenção dos grupos de interesse nas esferas de decisão relevantes. Quanto mais a configuração do poder institucional (por exemplo, em sede parlamentar ou governamental) é dispersa e fragmentada, maiores são as possibilidades de os grupos

de interesse selecionarem o ponto de acesso mais favorável a ter um peso nas decisões (*venue shopping*). No nosso caso, esta dimensão é constante, pelo que não é possível examinar aqui o impacto que pode ter em termos da maior ou menor influência dos grupos.

Do ponto de vista dos recursos dos grupos, os elementos simbólicos parecem tão (ou mais) importantes do que os meios financeiros ou económicos. De facto, nos assuntos examinados o grau de representatividade pode ser considerado uma condição necessária para o sucesso. Assim se verifica no caso da lei sindical da polícia e no setor da educação. Contudo, os recursos económicos também contam. Embora por motivos distintos, os casos analisados no âmbito da educação e da energia são exemplos desta ideia. No caso do projeto de lei de gratuidade dos manuais escolares, a posição da indústria colidiu com questões políticas e ideológicas, fruto dos acordos parlamentares que sustentaram o governo socialista; por este motivo, as motivações económicas defendidas pelos editores foram relegadas para segundo plano. Por outro lado, no que toca ao regresso ao mercado da energia de tarifas reguladas, os atores empresariais optaram por não recorrer à mobilização face ao projeto de lei apresentado. Neste caso em particular, o diferencial de recursos é assumido como um entrave à manifestação de interesses por parte de grupos de menor dimensão. Este facto parece confirmar uma maior facilidade dos atores com mais recursos em se mobilizarem e envolverem na esfera política. É também por isso que os grupos económicos, independentemente das políticas em causa, têm uma presença mais regular nas diferentes áreas de políticas. Mas estes casos confirmam a importância da distinção entre acesso e influência, pois uma maior presença na arena institucional (parlamentar) não é necessariamente sinónimo de sucesso.

Segundo as expectativas iniciais, o maior grau técnico de uma política facilita a intervenção e influência dos grupos de interesse. A análise empírica dos processos legislativos não parece confirmar esta hipótese. Por um lado, a lei sobre a regulação do mercado energético é a que requer maiores conhecimentos sobre a área, mas é onde a intervenção dos grupos (pelo menos no que diz respeito à arena parlamentar) é mais limitada (ou inexistente). Por outro, no caso da sindicalização da polícia ou dos manuais escolares, a mobilização dos grupos não parece estar associada ao nível de especialização da política em causa.

Mais importante do que o caráter técnico da política é a questão da visibilidade mediática. Este fator pode contribuir para explicar sobretudo a mobilização dos grupos de causa, por exemplo na área da educação, em que a intervenção dos grupos foi bastante ampla, ou na questão da PMA, sendo ambos os assuntos em debate questões amplamente discutidas na opinião pública. Em geral, embora a evidência empírica se limite a poucos casos, o estudo dos vários tipos de políticas parece confirmar a importância das características da política, principalmente em termos de visibilidade mediática, para explicar o grau de influência dos grupos durante o processo de decisão.

A questão da proximidade aos atores políticos remete para a convergência programática e/ou ideológica entre partidos e grupos de interesse. Como vimos ao longo deste estudo, com a parcial exceção do caso dos sindicatos, os partidos não dispõem de uma ligação estruturada e consistente com organizações da sociedade civil. No entanto, a politização de um tema atribui aos grupos um papel importante para a legitimação de determinadas posições ou a mobilização de setores específicos da opinião pública. Estas

considerações indicam que uma das condições importantes a determinar o grau de intervenção dos grupos se refere à saliência política dos temas, isto é, se refletem clivagens claras entre os partidos ou se há uma maior incerteza acerca das posições dos vários atores envolvidos. As políticas analisadas no âmbito de Justiça e Crime e de Saúde, com efeito, podem ilustrar este argumento: no que diz respeito à proposta de lei de alteração da regulação do exercício de liberdades sindicais pelas forças policiais, o executivo recebeu a oposição de todo o espectro parlamentar, em linha com a generalidade dos sindicatos, cujas posições foram eventualmente tidas em conta no texto conjunto elaborado pelo PS e pelo PSD. Relativamente ao caso da Saúde, a contramobilização verifica-se, em particular, em relação à possibilidade da gestação de substituição, após o veto presidencial ao texto do BE. De qualquer modo, no caso da XIII Legislatura, os acordos entre os partidos de esquerda foram fundamentais na orientação das políticas de governo. Os casos de políticas analisados neste estudo evidenciam que, quando existe um compromisso prévio entre os partidos para realizar determinada mudança política, as oportunidades para os grupos terem um papel relevante diminuem de forma significativa. Este é o caso, por exemplo, das leis sobre o regresso ao mercado de tarifas reguladas ou sobre a gratuitidade dos manuais escolares. Estas considerações parecem confirmar uma das conclusões do estudo de Schlozman e Tierney (1986), segundo o qual a influência dos grupos depende da estrutura do conflito político. Quanto maior o número de aliados políticos, maior é a probabilidade de as organizações terem um efeito significativo sobre uma decisão política.

## 6.6. Conclusão

Muitas vezes, as análises sobre a influência dos grupos de interesse são «fotografias» de um momento concreto num cenário concreto. Este facto limita a compreensão sobre a complexidade estratégica dos grupos de interesse, pois o seu grau de sucesso pode transitar de uma política para outra, sendo necessário considerar vários cenários e espaços temporais. Por outro lado, a forma como a noção de influência é conceptualizada e operacionalizada pode ser igualmente determinante para obter determinados resultados e verificarmos as teorias e hipóteses existentes. Em geral, nenhum processo de decisão política pode recorrer a uma explicação monocausal, baseada apenas na ação dos grupos. A imagem do lóbi poderoso que é o único fator responsável por uma política esconde uma realidade muito mais complexa em que interagem vários atores, em que existem diferentes preferências e em que podem surgir variáveis intervenientes importantes que influenciam o resultado final.

O caso da XIII Legislatura exemplifica bem a complexidade da interação entre grupos e o processo legislativo. A análise limitou-se a observar a presença de algumas organizações em quatro casos em que houve uma mudança da política. Mas é necessário ter em consideração que esta é apenas uma componente reduzida do trabalho parlamentar, que inclui outras dinâmicas e outros processos em que os grupos participam (por exemplo, através de contributos para a elaboração de propostas de lei, perguntas orais, etc.). Neste sentido, seria necessária uma análise mais aprofundada para examinar todas as vertentes deste fenómeno, que incluam não apenas a fase da deliberação, mas também a emergência de um problema (agenda) e da implementação. Como

demonstra o caso da educação, é nesta fase que pode haver o boicote por parte de alguns grupos relativamente a determinada decisão, atuando para preservar o *statu quo*.

Lowery (2013) oferece outras considerações importantes na avaliação da influência dos grupos. Primeiramente, deve-se reconhecer que parte do sucesso das organizações reside na ausência de mudança das políticas. O facto de não acontecer nada em determinadas áreas pode dever-se ao papel determinante que os grupos desempenham no processo de decisão, impedindo potenciais alterações. Mas tais situações suscitam desafios difíceis de ultrapassar para medir este tipo de influência. Em segundo lugar, o facto de alguns grupos saírem como perdedores não evita a possibilidade de vencerem no futuro, sobretudo quando perdem por pouco ou quando o «falhanço» é reduzido. Depois, a mobilização das organizações de interesse não pretende necessariamente influenciar determinado resultado. Às vezes estas ações têm como objetivo apenas afirmar-se como organização ou atrair novos membros. Por último, mas não menos importante, importa considerar a natureza dos objetivos que os interesses organizados procuram alcançar. Nalguns casos os grupos têm reivindicações limitadas e específicas que são mais fáceis de realizar. De facto, é mais simples influenciar os detalhes de uma política do que as linhas gerais de uma nova lei. Quando o impacto dos grupos incide sobre aspetos marginais de um processo legislativo, o grau de influência é menor do que no caso de uma reforma estrutural.

As lições mais importantes a retirar desta análise são duas.

O estudo sublinhou a necessidade de incluir o papel dos grupos de interesse na análise das políticas públicas. A interação entre atores

envolvidos numa área de política pressupõe examinar a mobilização dos diferentes tipos de grupos. Além disso, parece evidente que a arena institucional apresenta barreiras reduzidas para a mobilização dos grupos, oferecendo múltiplos pontos de acesso aos decisores. O fenómeno da influência é impossível de examinar na sua plenitude e chegar a generalizações. Os resultados aqui alcançados devem servir para estimular estudos mais detalhados e sistemáticos, por exemplo considerando várias opções metodológicas, abordagens empíricas ou diferentes tipos de dados.

# Capítulo 7

## Conclusões

Marco Lisi

### 7.1. Introdução

Este estudo, que analisou o papel dos grupos de interesse em Portugal, tinha quatro objetivos principais. O primeiro consistia na análise da avaliação que os Portugueses fazem da ação das organizações de interesse. O segundo objetivo baseava-se na identificação dos principais traços do sistema de intermediação de interesses em Portugal e da densidade do universo dos grupos de interesse. O terceiro objetivo referia-se à análise do papel distinto que diferentes organizações têm no quadro do funcionamento do sistema político. Finalmente, o quarto objetivo relacionava-se com a evolução e as mudanças do sistema de intermediação ao longo do período democrático.

O estudo desenvolvido demonstra que os grupos de interesse são um ator político importante. Não é por negar ou negligenciar a existência deste fenómeno que o papel destas organizações vai diminuir. São várias as tendências ao nível nacional (*in primis* a crescente fragmentação do Estado, a complexidade dos problemas e o carácter técnico das decisões) e supranacional (a europeização das políticas, por exemplo) que contribuem para tornar as organizações de interesse um elemento relevante na produção, execução e avaliação das políticas públicas. Neste sentido, a questão mais importante consiste

em conciliar a presença e o poder destes atores não eleitos com os princípios básicos da democracia, como a participação, a representação política, a igualdade e o controlo democrático.

Retomemos a pergunta formulada na introdução: em que medida os grupos de interesse representam um mal para a democracia ou um instrumento benéfico para o sistema político? Esta questão permanece em aberto porque a ação dos grupos reflete, em grande medida, as divisões e os conflitos presentes na sociedade. É um facto que muitos não partilham as mesmas crenças e visões sociais, que as clivagens políticas encontram expressão e visibilidade também através dos grupos de interesse, e que alguns se sentem mais bem representados do que outros. É também natural que alguns grupos consigam, em determinados momentos e sobre políticas específicas, ser mais bem-sucedidos do que outros. Enquanto esta realidade se mantiver assim, é normal que a ambivalência sobre os grupos de interesse permaneça inalterada. Também restam dúvidas acerca do carácter conservador ou transformador da ação dos grupos, quer no que diz respeito à substância das reivindicações quer em termos das modalidades de participação<sup>63</sup>.

O paradoxo dos grupos de interesse mencionado na introdução — isto é, o facto de existirem opiniões ambivalentes em relação ao papel destes atores — relaciona-se com os seus possíveis efeitos contraditórios. Por um lado, podem favorecer a participação e reduzir as desigualdades; por outro, podem ser instrumentos de desmobilização e de injustiça. Se, com este estudo, não se oferecem respostas definitivas e generalizáveis face às questões normativas que se associam à ação dos grupos de interesse, procura-se, contudo, apresentar elementos que ajudam a aprofundar o conhecimento existente sobre estas organizações e assim melhor qualificar as discussões que sobre elas se levantem. Na próxima secção iremos resumir os principais resultados e avaliar o papel dos grupos de interesse para o funcionamento do sistema político e da democracia representativa em Portugal.

## 7.2. Grupos de interesse e qualidade da democracia em Portugal

O presente estudo considerou um leque variado de dados qualitativos e quantitativos, assim como fontes de vários tipos que permitem responder às questões de partida enunciadas na introdução. Nesta secção resumimos os principais resultados e as suas implicações para algumas das componentes e dimensões mais importantes na avaliação da qualidade da democracia.

Como vimos na primeira parte deste estudo, um dos potenciais contributos dos grupos consiste na socialização política e na adesão voluntária a diferentes tipos de organizações, contribuindo assim para o aumento da participação política. Através do inquérito conduzido

no âmbito deste estudo, foi possível averiguar o aumento ao longo das últimas décadas da participação dos Portugueses nas associações da sociedade civil. Contudo, quando comparado com outros países, o caso português ainda revela níveis de participação relativamente baixos. Obviamente, não podemos concluir que este aumento de participação nas organizações leva automaticamente a uma maior qualidade democrática: por um lado, porque a reivindicação de posições demasiado polarizadas pode alimentar a intolerância ou desconfiança em relação aos grupos que competem na mesma arena (Lipset 1983); por outro, porque a liderança destes grupos é muitas vezes controlada por uma oligarquia que pode não ter os mesmos objetivos dos membros.

Em todo o caso, os grupos representam importantes canais de participação política, sobretudo quando consideramos a dificuldade estrutural que os partidos tradicionais encontram na mobilização e na integração política dos cidadãos. A particularização das exigências e a emergência de novas reivindicações constituem problemas para a coletivização da mobilização por parte dos partidos. Neste sentido, os grupos podem representar um importante instrumento de vitalidade para estimular a participação cívica e política dos indivíduos.

As limitações na capacidade dos grupos em mobilizar a sociedade civil parecem estar ligadas, pelo menos em parte, à ambivalência da opinião pública em relação ao papel dos grupos de interesse. Por um lado, emerge um nível de confiança reduzido em relação a algumas organizações, em particular as entidades religiosas, os sindicatos e as associações profissionais. Por outro, a maioria da opinião pública reconhece o potencial impacto positivo destas organizações, por

exemplo no combate à diminuição das desigualdades. A ambivalência encontrada relaciona-se também com as diferenças percebidas entre os grupos de interesse. Note-se que as organizações ambientalistas recebem uma avaliação claramente positiva, ao passo que os sindicatos uma avaliação bastante negativa.

De forma geral, a maioria dos cidadãos não avalia positivamente a ação dos grupos no sentido de melhorar a representação política. Para interpretar este resultado, parece importante considerar a opinião negativa relativa à lógica fechada destas organizações, sobretudo no sentido de se constituírem como estruturas que não estimulam suficientemente a participação interna, nem uma maior inclusividade nos processos de decisão.

Os dados recolhidos neste estudo são inequívocos ao caracterizar a estratégia dos grupos como multidimensional. Isto é, para conseguirem atingir os seus objetivos, estes atores movem-se em diferentes esferas de ação. Em primeiro lugar, é evidente a utilização de estratégias diretas e indiretas, especialmente por parte dos grupos com maiores recursos. Este facto não só emerge pela análise dos *media* e das atividades parlamentares, mas também reflete as perceções dos cidadãos inquiridos. Em segundo lugar, as organizações utilizam igualmente uma grande diversidade de instrumentos e adotam táticas diferenciadas, que podem variar consoante o tipo de grupo e/ou do tipo de política. Como resume de forma clara um agente de relações públicas, não há instrumentos considerados mais eficazes, mas «depende do caso específico, não há uma regra. Isto é uma atividade de negociação, e não há um modelo de atuação» (entrevista agência de relações públicas n.º 3). Outro especialista defende a mesma

ideia, ao afirmar que «todas as partes interessadas (*stakeholders*) são fundamentais, inclusive a imprensa. O primeiro trabalho é o mapeamento das partes interessadas, quem é quem, quais são as posições relativas, onde é que estão os potenciais aliados. A partir daí é feito um trabalho para individuar os instrumentos mais adequados para alcançar determinados objetivos» (entrevista agência de relações públicas/comunicação n.º 4). O quadro geral não é muito diferente do que emerge noutros países europeus, onde alguns estudos empíricos também demonstram a abordagem estratégica dos grupos na escolha das suas modalidades de ação (cf. Dür e Mateo 2016; Rozbicka *et al.* 2020). Talvez a peculiaridade do caso português resida no carácter secundário que a arena europeia assume na ação dos grupos de interesse, bem como na irrelevância dos tribunais como um potencial instrumento de intervenção dos interesses organizados nos processos de decisão. Além disso, como evidenciado no capítulo anterior, o presidente da República pode constituir uma instância de mobilização para os grupos «perdedores».

Outro resultado importante deste estudo refere-se à análise do acesso dos grupos de interesse. Analisámos duas arenas centrais na ação das organizações: a arena mediática, considerada cada vez mais relevante sobretudo para o lóbi externo, e a arena parlamentar, incontornável para a análise do processo legislativo. Esta análise é relevante por duas razões. Primeiro, permite avaliar o contributo dos grupos na representação política dos vários setores da sociedade organizada. A segunda razão refere-se à questão da população dos grupos de interesse e às desigualdades existentes entre os grupos, ou seja, o problema do enviesamento na representação de interesses.

No que diz respeito à primeira questão, cumpre evidenciar que a arena parlamentar é, sem dúvida, uma esfera de acesso significativa, na qual os grupos podem estabelecer múltiplos contactos com os eleitos e intervir nas várias fases do processo legislativo. Apesar de o inquérito indicar que para os cidadãos o governo é o ponto de acesso mais importante para influenciar as políticas, os grupos têm amplas oportunidades de representar os seus interesses tanto ao nível parlamentar como na arena mediática. É verdade que os partidos atuam como guardiões (*gatekeepers*) das reivindicações seletivas avançadas pelos grupos de interesse. Este filtro baseia-se, em primeiro lugar, na (fraca) ligação estrutural existente entre os eleitos e as organizações, isto é, através da participação nestas associações. Além disso, os grupos parlamentares podem também influenciar de forma significativa a participação destas entidades no trabalho parlamentar. No entanto, importa sublinhar que os grupos podem contornar esta barreira quer através das audiências, quer através das petições ou, em última instância, da arena mediática. Neste sentido, um dos resultados mais notáveis deste estudo é que o papel dos grupos permite reduzir ou contrastar, pelo menos parcialmente, a tendência maioritária que tem caracterizado o sistema político português. Por outras palavras, a tendência para a centralização do processo de decisão e a prevalência do governo podem ser contrabalançadas pela ação dos interesses organizados no sentido de incentivar um estilo mais cooperativo e procedimentos mais inclusivos nas decisões públicas.

Esta última questão remete-nos para o problema das assimetrias existentes na população dos grupos de interesse. A análise empírica focada na arena mediática e parlamentar revela uma grande diversidade de organizações que se mobilizam para defender os seus interesses.

Ao mesmo tempo, registam-se diferenças importantes na intensidade da presença das organizações nestas arenas. De facto, as organizações económicas e as associações profissionais parecem ter uma visibilidade muito maior em relação a outros tipos de organizações. O facto de algumas entidades terem uma maior facilidade de representar os seus interesses encontra confirmação também através da análise dos debates no plenário da Assembleia. Ademais, este enviesamento emerge em alguns setores ou áreas de políticas específicas, como no setor do trabalho, da agricultura ou de justiça e crime. Nestas áreas parece formar-se algo parecido com as «comunidades de política» (*policy communities*), nas quais encontramos uma interação regular entre os mesmos atores. Neste caso dá-se uma espécie de cartelização dos grupos, isto é, são sempre as mesmas entidades que interagem com os decisores, e torna-se mais difícil o surgimento de novos atores. Estes resultados indicam que o monopólio da representação é cumulativo e se reforça através de diferentes arenas políticas. Os grupos que predominam na arena parlamentar tendem a prevalecer também na arena mediática, embora com lógicas e dinâmicas distintas. Uma das consequências relevantes desta concentração da representação de interesses é a capacidade de moldar os discursos políticos e mediáticos, marginalizando outras opções e enquadramentos alternativos, geralmente mais inovadores e críticos em relação ao paradigma político dominante (cf. Binderkrantz *et al.* 2017).

Como se explica este enviesamento parcial a favor de determinados grupos? Para responder a esta questão, é necessário destacar quatro fatores distintos. O primeiro refere-se à legitimidade que algumas organizações (sobretudo os sindicatos e as associações empresariais) adquiriram através do enquadramento constitucional português

e do processo de concertação social que caracteriza a democracia portuguesa. O segundo fator importante diz respeito à politização das associações, ou seja, à proximidade (formal ou informal) dos grupos em relação a algumas forças políticas. Como Schattschneider (1960) já evidenciou, há desigualdade porque os políticos e governantes tendem a ouvir e dar acesso aos grupos que apresentam preferências mais congruentes com as suas próprias convicções. De facto, nas políticas analisadas no capítulo anterior emergiu claramente, para além das entidades ou dos grupos institucionais, uma maior capacidade de acesso e influência das organizações que partilhavam as orientações da maioria e que não questionavam o paradigma político dominante. É provável que, com outra configuração parlamentar e com outra maioria, a desigualdade de acesso no processo de elaboração das políticas acabasse por facilitar a mobilização e o sucesso de grupos de interesse diferentes. A terceira variável baseia-se na representatividade das organizações. Como resultou evidente na análise da lei sindical das forças policiais examinada no capítulo anterior, o poder de negociação é muitas vezes dependente da representatividade das estruturas. Este princípio é utilizado sobretudo para seleccionar os interlocutores dos decisores políticos em arenas onde existe uma grande fragmentação. Finalmente, o quarto aspeto relevante prende-se com o imperativo de especialização inerente ao processo legislativo, o qual atribui uma vantagem competitiva (por exemplo, em termos de informação) a algumas organizações em detrimento de outras. Por conseguinte, é possível observar uma grande estabilidade na ação dos grupos que se mobilizam nalgumas áreas específicas, acabando por exercer um predomínio (nalgumas situações, até um monopólio de facto) na representação e mobilização de setores específicos da população.

Relativamente à dimensão da responsabilização (*accountability*), a questão a saber é se os grupos potenciam os mecanismos de controlo e de fiscalização dos representantes tão necessários num sistema democrático. Esta é uma questão difícil porque implica examinar até que ponto a ação dos grupos organizados permite salvaguardar o interesse público ou se, pelo contrário, privilegiam os interesses privados. Embora não seja clara a noção de «interesse público» ou «interesse nacional», quem representa os grupos atua sempre como representante legítimo de uma porção da sociedade com preocupações e reivindicações. Além disso, em última instância, as decisões são tomadas pelos governantes e pelos representantes eleitos. Estes, sim, deveriam ter em consideração o interesse público nas suas decisões. Infelizmente, na falta de uma regulamentação de lóbi, os processos de tomada de decisão são geralmente pouco transparentes. O problema principal consiste na sobreposição entre o exercício de funções representativas e a representação de interesses específicos através da participação em sociedades de advogados, que, por sua vez, representam interesses particulares.

De qualquer forma, a análise empírica revela que a intervenção dos grupos na arena parlamentar não parece reforçar a responsabilização e o controlo em relação aos governantes. A lógica da ação dos grupos junto das comissões baseia-se, muitas vezes, na legitimação das posições defendidas pelos legisladores ou na transmissão de informações. Ademais, os cidadãos desconhecem qual é a agenda dos decisores e não existem mecanismos eficazes para realizar a «pegada legislativa». Isto significa que, em geral, o contributo dos interesses organizados para o controlo dos governantes é muito limitado. O impacto mais importante parece emergir em relação à arena

mediática, pois neste caso os grupos conseguem mobilizar-se melhor e mais eficazmente no sentido de criticar medidas do governo ou opor-se a propostas do parlamento. Neste sentido, podemos concluir que a ação de responsabilização dos grupos passa predominantemente pela arena mediática (e, em menor medida, pela esfera judicial). É uma ação importante, sobretudo na ótica das transformações dos mecanismos de prestação de contas da administração e das instituições públicas, no sentido de uma crescente utilização das tecnologias digitais para a prestação de serviços e o acesso às informações. As organizações de interesse podem oferecer um contributo valioso para melhorar a governação e promover boas práticas, reforçando assim a legitimidade e confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

O último aspeto a considerar, que remete para o quarto objetivo geral deste estudo, refere-se à evolução longitudinal do sistema de intermediação de interesses. Como vimos no capítulo 2, no início do regime democrático permaneciam ainda fortes sinais de neocorporativismo. A imagem que emerge a partir dos dados recolhidos neste estudo é a de um crescente pluralismo associativo, nomeadamente com a consolidação de um número cada vez maior e diferenciado de organizações na sociedade portuguesa. Nalguns casos, como no campo económico, o surgimento de novos grupos está também associado à emergência de novos setores e novas políticas (na área, por exemplo, das tecnologias de comunicação ou das energias renováveis). Noutros, foram as transformações da sociedade a dar o impulso para a mobilização de novos interesses. Por sua vez, estas transformações tornaram o tecido social português (organizado) mais heterogéneo e equilibrado ao longo do tempo, principalmente através da consolidação dos grupos de causa como uma categoria associativa

fundamental na atual configuração da população dos grupos de interesse em Portugal. Paralelamente, registou-se também o declínio de alguns grupos que se constituíram como protagonistas durante o período da consolidação democrática. É o caso, em particular, dos sindicatos, os quais tiveram dificuldade em manter o mesmo nível de mobilização e de visibilidade quer na arena mediática, quer na arena parlamentar, nomeadamente a partir da década de 90.

Em geral, o sistema de intermediação de interesses em Portugal parece evoluir num sentido de uma configuração neopluralista, caracterizado por um número elevado de atores, os quais apresentam interesses cada vez mais diferenciados. A «política de rede» parece ser a imagem que melhor descreve a ação dos grupos de interesse, embora essa imagem possa assumir formatos distintos em função das diferentes arenas de política onde os mesmos atuam. Deste ponto de vista, Portugal parece acompanhar as tendências que se registam em outros países europeus, especialmente no Sul da Europa, caracterizados também por um legado corporativista e por uma ampla intervenção do Estado na economia (cf. Molins *et al.* 2016; Pritoni 2018). Relativamente ao futuro, é provável que estes traços — maior número e diversidade da população dos grupos de interesse, bem como interações mais flexíveis — se acentuem ainda mais, não apenas devido a um contexto institucional favorável (múltiplos pontos de acesso, reconhecimento das organizações mais representativas, etc.), mas também pela fluidez do sistema político (por exemplo, emergência de novos atores) e pelo impacto crescente da globalização e da europeização. Finalmente, os maiores níveis cognitivos da sociedade civil e a integração dos cidadãos (ao nível individual ou coletivo) no processo de decisão política constituem também tendências que incentivam um papel cada vez

mais importante dos grupos de interesse para a intermediação entre eleitores e instituições e para a elaboração de uma melhor legislação.

As tendências e os padrões identificados neste estudo podem sofrer alterações num contexto de crise, como a que surgiu recentemente à escala global devido à emergência da pandemia de COVID-19.

As crises aumentam o grau de incerteza para a resolução de problemas e alteram as regras que estruturam o processo político. Neste sentido, alguns grupos podem partilhar com os decisores políticos importantes responsabilidades nas decisões públicas, e resulta mais fácil introduzir mudanças nos paradigmas existentes e propostas mais inovadoras.

Num contexto de crise alteram-se também os discursos e os quadros cognitivos adotados pelas organizações de interesse. Por exemplo, se a crise económica da Grande Recessão incentivou a adoção de critérios associados à austeridade e à eficiência para a definição das políticas de saúde, a COVID-19 contribuiu para alterar este discurso a favor de mais despesa neste setor que possa garantir uma maior proteção das pessoas e uma melhor capacidade de ação do Estado. As alterações nos processos políticos e a adaptação dos grupos podem gerar novos mecanismos de intervenção dos interesses organizados nas decisões públicas e podem afetar as desigualdades em termos de representação política. O contexto dos últimos anos constitui um terreno fértil para examinar até que ponto as situações de crise têm efeitos relevantes para o sistema de intermediação e a ação dos grupos de interesse e nas características das respostas adotadas, isto é, se as políticas propostas são mais inclusivas, inovadoras e consensuais, ou se os interesses particulares acabam por prevalecer, gerando mais conflitos e com um alcance económico e social mais limitado.

### 7.3. Pistas para investigação futura

Apesar dos importantes resultados alcançados por este estudo e das implicações inerentes à qualidade da democracia em Portugal, não foi possível incluir e desenvolver três temas de monta quanto aos grupos de interesse. O primeiro aspeto está associado à ação das organizações junto do governo e da administração pública. Como vimos no capítulo 6, a problemática da influência é central e complexa, e exige focar em detalhe a ação do executivo. De facto, em Portugal o governo tem assumido um papel absolutamente crucial no processo legislativo. No entanto, não foi possível investigar a ação dos grupos junto do executivo, sobretudo devido à dificuldade em recolher dados empíricos sistemáticos acerca desta questão.

A influência dos grupos de interesse na tomada de decisão permanece um problema aberto. Neste sentido, seria oportuno não apenas expandir o número de leis analisadas para aprofundar o papel dos grupos de interesse, mas também examinar o tipo de contactos e a intervenção das organizações junto do poder executivo.

O segundo aspeto que é necessário aprofundar no futuro é a correspondência entre as preferências dos grupos e a agenda dos representantes eleitos. A questão da responsividade (*responsiveness*) é um critério essencial para avaliar a qualidade das democracias representativas. Será que a mobilização dos grupos de interesse contribui para alterar a agenda política e focar a atenção em problemas enfatizados pelas organizações da sociedade civil? Até que ponto a agenda dos decisores políticos reflete a diversidade dos interesses mobilizados numa determinada área? Este é um aspeto que ainda

permanece pouco explorado na literatura sobre interesses organizados. Por um lado, é possível que a intervenção dos grupos iniba a adoção de medidas impopulares e favoreça a implementação da legislação. Por outro, não é possível excluir que a pressão dos grupos acabe por favorecer interesses específicos, em detrimento de preferências difusas (Klüver 2013). Os dados recolhidos neste estudo não permitem esclarecer esta questão de forma sistemática. Assim sendo, seria oportuna uma análise da agenda política e das preferências dos eleitores sobre determinados temas, cruzando com as informações relativas à intervenção dos grupos na arena política e institucional.

O terceiro aspeto a explorar em investigações futuras consiste na análise dos grupos enquanto organizações, isto é, considerando as suas dinâmicas e características internas. Esta é uma dimensão fundamental para perceber melhor o tipo de recursos utilizados, o grau de mobilização, bem como a relação entre organizações e indivíduos. Este aspeto torna-se ainda mais importante se considerarmos o impacto das novas tecnologias e o seu potencial de transformação sobre as funções desempenhadas pelos grupos e sobre o tipo de mobilização. Não é suficiente considerar os mecanismos formais e a composição dos órgãos dirigentes; importa examinar também a efetiva dispersão e/ou concentração de poder intraorganizativo. Este tipo de análise — baseada, por exemplo, em entrevistas em profundidade — pode elucidar que atores contribuem para delinear a estratégia e as táticas dos grupos, os eventuais conflitos internos e os tipos de recursos mobilizados. Impõe-se, ao mesmo tempo, olhar para estas organizações não apenas como atores ao nível nacional, mas igualmente como agentes em arenas multiníveis. Por este motivo, seria importante

considerar quer a dimensão regional, quer a ação dos grupos ao nível transnacional. Este aspeto também é relevante para explorar melhor a estratégia de cooperação entre grupos e a formação de alianças.

Apesar das limitações deste estudo, o presente contributo procura ultrapassar a conotação negativa que comumente se associa aos grupos de interesse e à tendência de utilizar o lóbi como sinónimo de — ou como atividade que favorece — corrupção ou tráfico de influência. Pelo contrário, é através dos grupos de interesse que os cidadãos têm uma ulterior possibilidade de participar na esfera política, melhorar a representação política e intervir no processo de decisão. De facto, os grupos oferecem importantes oportunidades de comunicação com os governantes e permitem aos cidadãos ter uma maior eficácia em influenciar as políticas públicas do que se atuassem individualmente. Além disso, é através dos grupos que é mais fácil aumentar o conhecimento e o grau de informação (logo, o interesse dos cidadãos) sobre os problemas e as políticas públicas.

É também através das organizações de interesse que a sociedade pode reforçar o controlo sobre os governantes e as instituições públicas, sobretudo além do momento eleitoral. Deste ponto de vista, o papel dos grupos é central para alimentar a representação dos interesses entre eleições (*between-election democracy*; cf. Esaiasson e Narud 2013) e ultrapassar os limites e constrangimentos da democracia eleitoral. É claro que os grupos podem desviar o interesse público em detrimento de interesses específicos, mas este é um mal necessário que deve ser considerado um aspeto intrínseco a qualquer sistema baseado no pluralismo da sociedade e nos mecanismos próprios que caracterizam a democracia representativa.

Em conclusão, este estudo representa simultaneamente a continuação de uma agenda de investigação europeia, focada nos grupos de interesse, cada vez mais desenvolvida e empiricamente ancorada em técnicas de recolha e tratamento de dados sofisticados, e o início de uma agenda de investigação em Portugal, que esperamos que possa continuar a examinar o papel dos grupos de interesse de forma sistemática e abrangente. Apesar da amplitude dos dados recolhidos e dos importantes resultados alcançados, a realidade descrita neste estudo constitui apenas a superfície de um fenómeno profundamente complexo. O nosso desejo é que, no futuro, outros estudos possam aprofundar o conhecimento dos grupos de interesse em Portugal.

## Referências bibliográficas

ACCORNERO, GUYA, e Pedro Ramos PINTO. 2015. «"Mild mannered"? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010–2013». *West European Politics* 38 (3): 491–515.

ADDISON, John T., Pedro Portugal e Hugo VILARES. 2017. «Unions and collective bargaining in the wake of the Great Recession: evidence from Portugal». *British Journal of Industrial Relations* 55 (3): 551–576.

AIZENBERG, Ellis, e Marcel HANEGRAAFF. 2020. «Time is of the essence: a longitudinal study on business presence in political news in the United Kingdom and the Netherlands». *International Journal of Press/Politics* 25 (2): 281–300.

ALLERN, Elin Haugsgjerd. 2010. *Political Parties and Interest Groups in Norway*. Colchester: ECPR Press.

ALLERN, Elin Haugsgjerd, e Jo SAGLIE. 2008. «Between electioneering and “politics as usual”: the involvement of interest groups in Norwegian electoral politics». Em *Non-Party Actors in Electoral Politics*, organizado por David M. Farrell e Rüdiger Schmitt-Beck, 67–101. Baden Baden: Nomos.

ALLERN, Elin Haugsgjerd, e Tim BALE. 2012. «Political parties and interest groups: disentangling complex relationships». *Party Politics* 18 (1): 7–25.

———. 2017. *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Oxford University Press.

ALMEIDA, João RAMOS, Manuel Carvalho da SILVA, António Casimiro FERREIRA e Hermes Augusto COSTA. 2016. *Concertação Social: A atividade da CPCS de 2009 a 2015 — Ecos das Políticas Europeias*. Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas 9. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

ALMOND, Gabriel. 1958. «A comparative study of interest groups and the political process», *American Political Science Review*, 51 (1): 270–282.

ÁLVARES, Cláudia, e Manuel José DAMÁSIO. 2013. «Introducing social capital into the “polarized pluralist” model: the different contexts of press politicization in Portugal and Spain». *International Journal of Iberian Studies* 26 (3): 133–153.

ANDERSON, J., e Jens HOFF. 2001. *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Nova Iorque: Springer.

ANTUNES, Joana, e Marco LISI. 2015. «As eleições legislativas de 2011 na imprensa: partidos, candidatos e temas da campanha eleitoral». Em *Campanhas Eleitorais, Debates Televisivos e Propaganda. Comunicação Política e as Eleições Legislativas de 2011*, organizado por Paula do Espírito Santo e Marco Lisi, 7–35. Covilhã: Livros LAbCom.

AVDAGIC, Sabina. 2010. «When are concerted reforms feasible? Explaining the emergence of social pacts in Western Europe». *Comparative Political Studies* 43 (5): 628–57.

BADESCU, Gabriel, e Katja NELLER. 2007. «Explaining associational involvement». Em *Citizenship and Involvement in European Democracies*, organizado por Jan W. Van Deth, José Ramón Montero e Anders Westholm, 182–211. Routledge.

BARONI, Laura, Brendan J. CARROLL, Adam William CHALMERS, Luz Maria Muñoz MARQUEZ e Anne RASMUSSEN. 2014. «Defining and classifying interest groups», *Interest Groups & Advocacy*, 3 (2): 141–159.

BARRETO, José. 1991. *A Formação das Centrais Sindicais e do Sindicalismo Contemporâneo em Portugal (1968–1990)*. Tese de doutoramento. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

BARRETO, José, e Reinhard NAUMANN. 1998. «Portugal: Industrial relations under democracy». Em *Changing Industrial Relations in Europe*, organizado por Anthony Ferner e Richard Hy-man, 395–425. Oxford: Blackwell Publishers.

BAUM, Michael A., e Ana ESPÍRITO-SANTO. 2007. «As desigualdades de género na participação política em Portugal: uma perspectiva longitudinal». Em *Eleições e Cultura Política*, organizado por André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, 111–156. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.

BAUMGARTEN, Britta. 2013. «Geração à Rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011». *Current Sociology*, 61 (4): 457–473.

BAUMGARTNER, Frank R., Jeffrey M. BARRY, Marie HOJNACKI, David C. KIMBALL e Beth L. LEECH. 2009. *Lobbying and Policy Change*. Chicago: Chicago University Press.

BAUMGARTNER, Frank, e Beth L. LEECH. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.

BEETHAM, David (org.). 2002. *Handbook on Democracy Assessment*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

BENNETT, Andrew, e Jeffrey T. CHECKEL. 2014. «Process tracing: from philosophical roots to best practices». Em *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, organizado por Andrew Bennett e Jeffrey T. Checkel, 3–38. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.

BENTLEY, Arthur Fischer. 1908. *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.

BERKHOUT, Joost. 2013. «Why interest organizations do what they do: assessing the explanatory potential of “exchange” approaches». *Interest Groups & Advocacy* 2 (2): 227–50.

BERMEO, Nancy. 2000. *Teoria da Democracia e as Realidades da Europa do Sul*. Lisboa: Difel.

BERNHAGEN, Patrick, Andreas DÜR e David MARSHALL. 2014. «Measuring lobbying success spatially». *Interest Groups & Advocacy* 3 (2): 202–218.

BERRY, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

BERNHARD, Michael, Tiago FERNANDES e Rui BRANCO. 2017. «Introduction: civil society and democracy in an era of inequality». *Comparative Politics* 49 (3): 297–309.

BEVAN, Shaun. 2019. «Gone fishing: the creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook». Em *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*, organizado por Frank R. Baumgartner, Cristian Breunig e Emiliano Grossman, 17–34. Oxford: Oxford University Press.

BEYERS, Jan, Rainer EISING e William MALONEY. 2008. «Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know?» *West European Politics* 31 (6): 1103–28.

BIEZEN, Ingrid. Van. 2003. *Political Parties in New Democracies. Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Londres: Palgrave MacMillan.

BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær. 2008. «Competing for attention: interest groups in the news in a Danish election». Em *Non-Party Actors in Electoral Politics*, organizado por David M. Farrell e Rüdiger Schmitt-Beck, 127–49. Baden Baden: Nomos.

———. 2012. «Interest groups in the media: bias and diversity over time». *European Journal of Political Research* 51 (1): 117–39.

———. 2014. «Legislatures, lobbying, and interest groups». Em *The Handbook of Legislative Studies*, organizado por Shane Martin, Thomas Saalfeld e Kaare Strom, 526–42. Oxford: Oxford University Press.

BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær, e Christoffer GREEN-PEDERSEN. 2009. «Policy or processes in focus?». *International Journal of Press/Politics* 14 (2): 166–85.

BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær, e Helene Helboe PEDERSEN. 2019. «The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK». *Acta Politica* 54 (1): 75–103.

BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær, Laura Chaqués BONAFONT e Darren R. HALPIN. 2017. «Diversity in the news? A study of interest groups in the media in the UK, Spain and Denmark». *British Journal of Political Science* 47 (2): 313–28.

BINDERKRANTZ, Anne Skorkjær, Peter Munk CHRISTIANSEN e Helene Helboe PEDERSEN. 2015. «Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media». *Governance* 28 (1): 95–112.

BINDERKRANTZ, Anne S., Helene H. PEDERSEN e Jan BEYERS. 2017. «What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access». *European Political Science* 16 (3): 306–321.

BRADY, Henry E. 1999. «Political participation». Em *Measures of Political Attitudes*, organizado por John P. Robinson, Phillip R. Shaver e Lawrence S. Wrightsman, 737–801. San Diego, CA: Academic Press.

BRANCO, Rui. 2017. «A sociedade civil de welfare em Portugal — Uma perspetiva histórica e comparada». Em *O Sistema Político Português. Uma Perspetiva Comparada*, organizado por Constança Pequito Teixeira, 403–30. Cascais: Príncipeia.

BRANCO, Rui, Tiago FERNANDES, João CANCELA, e Thierry Dias COELHO. 2012. «Démocratisation et société civile. Leçons de l'expérience portugaise». *Pôle Sud* 37 (2): 9–23.

BRUYCKER, Iskander De, e Jan BEYERS. 2015. «Balanced or biased? Interest groups and legislative lobbying in the European News media». *Political Communication* 32 (3): 453–74.

BULFONE, Fabio, e Alexandre AFONSO. 2020. «Business against markets: employer resistance to collective bargaining liberalization during the Eurozone crisis». *Comparative Political Studies* 53 (5): 809–46.

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.

CABRAL, Manuel Villaverde. 2006. «Despotismo de Estado e sociedade civil real em Portugal: distância ao poder, comunicação política e familismo amoral». Em *Razão, Tempo e Tecnologia. Estudos em Homenagem a Hermínio Martins*, organizado por Manuel Villaverde Cabral, Helena Mateus Jerónimo e José Luís Garcia, 157–180. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.

———. 2018. «Cidadania, participação social e mobilização política». *Cadernos Metrópole* 20: 865–877.

CABRAL, Manuel Villaverde, e Susana SALGADO. 2018. «The crisis of political representation: the Portuguese case 2002–2015». Em *Changing Societies: Legacies and Challenges. Vol. 2. Citizenship in Crisis*, organizado por Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva e José Pedro Zúquete, 27–49. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.

CALDAS, José CASTRO, e João Ramos de ALMEIDA. 2016. *Narrativas da crise no jornalismo económico*. Cadernos do Observatório (7). Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

CALEIRO, Maria Estrela. 2005. *Para Um Estudo do Jornalismo em Portugal (1976–2001): Padrões Jornalísticos na Cobertura de Eleições Presidenciais*. Tese de doutoramento. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

CAMPOS LIMA, M. da Paz. 2016. *O desmantelamento do regime de negociação coletiva em Portugal, os desafios e as alternativas*. Cadernos do Observatório (8). Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

CAMPOS LIMA, Maria da Paz, e Antonio Martín ARTILES. 2011. «Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts». *Transfer: European Review of Labour and Research* 17 (3): 387–402.

CAMPOS LIMA, Maria da Paz, e Reinhard NAUMANN. 2000. «Social pacts in Portugal: from comprehensive policy programmes to the negotiation of concrete industrial relations reforms?». Em *Social Pacts In Europe — New Dynamics*, organizado por Giuseppe Fajertag e Philippe Pochet, 321–342. Bruxelas: ETUI e OSE.

CANCELA, João. 2012. *Associativismo e Participação Política: O Caso Português (2006–2009)*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

———. 2020. *The Roots of Political Involvement: An Empirical and Comparative Study*. Tese de doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

CANCELA, João, e Marta VICENTE. 2019. *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal. Cascais: Câmara Municipal de Cascais*.

- CASTANHEIRA, José Pedro. 1985. «Os sindicatos e a vida política». *Análise Social*, 21 (87/88/89): 801–818.
- CATTERBERG, Gabriela, e Alejandro MORENO. 2006. «The individual bases of political trust: trends in new and established democracies». *International Journal of Public Opinion* 18 (1): 31–48.
- CAUPERS, João, M. Tavares de ALMEIDA, e Pierre GUIBENTIF. 2014. *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- CELIS, Karen, Anke SCHOUTEDEN, e Bram WAUTERS. 2016. «Cleavage, ideology and identity. Explaining the linkage between representatives and interest groups». *Parliamentary Affairs* 69 (2): 348–65.
- CHRISTIANSEN, Flemming J. 2012. «Organizational de-integration of political parties and interest groups in Denmark». *Party Politics* 18 (1): 27–43.
- COROADO, Susana. 2017. *O Grande Lóbi. Como Se Influenciam as Decisões em Portugal*. Lisboa: Objectiva.
- CORREIA, Fernando. 1997. *Os Jornalistas e as Notícias: A Autonomia Jornalística em Questão*. Lisboa: Caminho.
- . 2006. *Jornalismo, Grupos Económicos e Democracia*. Lisboa: Caminho.
- CRUZ, Manuel Braga da. 1995. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand Editora.
- CULPEPPER, Pepper D. 2010. *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- CURTIS, James E., Edward G. GRABB, e Douglas E. BAER. 1992. «Voluntary association membership in fifteen countries: a comparative analysis». *American Sociological Review* 57 (2): 139–52.
- DAHL, Robert A. 1956. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale: Yale University Press.
- D’ALESSIO, Dave, e Mike ALLEN. 2000. «Media bias in presidential elections: a meta-analysis». *Journal of Communication* 50 (4): 133–156.
- DE GIORGI, Elisabetta, e António DIAS. 2019. «Portuguese Observatory on Parliamentary Dynamics Database (POPAD): information on legislative process, scrutiny activity and speeches in the Portuguese parliament. (Development version) [Datafile and Codebook]», disponível *online* em [www.popad.org](http://www.popad.org).
- DEKKER, Paul, e Andries VAN DEN BROEK. 1996. «Involvement in voluntary associations in North America and Western Europe: trends and correlates 1981–2000». *Journal of Civil Society* 1 (1): 45–59.
- DELICADO, Ana, Alice RAMOS, José Gomes FERREIRA, João GUERRA e Jussara ROWLAND. 2015. «Confiança». Em *Portugal Social em Mudança. Portugal no Contexto Europeu em Anos de Crise*, organizado por João Ferrão e Ana Delicado, 59–66. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.
- DELREUX, Tom, e Sander HAPPAERTS. 2016. *Environmental Policy and Politics in the European Union*. Londres: Macmillan Education.
- DIAMOND, Larry, e Leonardo MORLINO, orgs. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- DÜR, Andreas. 2008. «Measuring interest group influence in the EU». *European Union Politics* 9 (4): 559–76.
- . 2019. «How interest groups influence public opinion: arguments matter more than the sources». *European Journal of Political Research* 58 (2): 514–35.
- DÜR, Andreas, e Dirk de BIÈVRE. 2007. «The question of interest group influence». *Journal of Public Policy* 27 (1): 1–12.
- DÜR, Andreas, e Gemma MATEO. 2013. «Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries». *European Journal of Political Research* 52 (5): 660–86.
- . 2016. *Insiders versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- EISING, Rainer. 2007. «Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union». *European Union Politics* 8 (3): 329–62.
- ERNE, Roland. 2013. «Interest groups». Em *Comparative Politics*, organizado por Daniele Caramani, 245–259. Oxford: Oxford University Press.
- ESAIASSON, Peter, e Hanne Marthe Narud (orgs.). 2013. *Between-Election Democracy*. Colchester: ECPR Press.
- ESCALA, Mafalda e Tiago J. LUCAS. 2019. «A Troika e a desregulação profissional em Portugal: o caso da Ordem dos Médicos e dos Advogados». Em *Grupos de Interesse e Crise Económica em Portugal*, organizado por Marco Lisi, 207–236. Lisboa: Edições Sílabo.
- ESTANQUE, Elísio, e Hermes Augusto COSTA (orgs.). 2011. *O Sindicalismo Português e a Nova Questão Social — Crise, Consolidação ou Renovação?*. Coimbra: Almedina.
- FALANGA, Roberto. 2018. «Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal». Em *Changing Societies: Legacies and Challenges*, organizado por Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva e José Pedro Zúquete, 295–318. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- FERNANDES, Jorge. 2015. *O Parlamento Português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- FERNANDES, Jorge, e Pedro RIERA. 2019. «Committee systems in Portugal and Spain». Em *Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, organizado por Jorge M. Fernandes e Cristina Leston-Bandeira, 71–88. Abingdon: Routledge.
- FERNANDES, Tiago. 2014. *A Sociedade Civil*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- . 2015. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s—2000s». *Democratization* 22 (6): 1074–1104.
- . 2017. *Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968–2016*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- FERNANDES, Tiago, e Rui BRANCO. 2017. «Long-term effects: social revolution and civil society in Portugal, 1974–2010». *Comparative Politics* 49 (3): 411–431.
- FERNANDES, Tiago (org.), José SANTANA-PEREIRA, João CANCELA e Edalina SANCHES. 2019. *Instituições e Qualidade da Democracia. Cultura Política na Europa do Sul*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

FERREIRA, Pedro Moura. 2008. «Associações e democracia — faz o associativismo alguma diferença na cultura cívica dos jovens portugueses?». *Sociologia, Problemas e Práticas* 57: 109–130.

FIGUEIRAS, Rita. 2003. «O Espaço Opinião na imprensa de referência portuguesa: 1980–1999». *Media & Jornalismo*.

———. 2011. «Press pundits and Portuguese society». *Journalism* 12 (3): 317–333.

FIGUEIRAS, Rita, e Nélson RIBEIRO. 2015. «A nova globalização pós-2008 e a reconfiguração do sistema dos média ocidentais». *Sociologia, Problemas e Práticas* 79: 27–42.

FIGUEIREDO, Elisabete, e Teresa FIDÉLIS. 2003. «“No meu quintal, não!”». Contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974–1994)». *Revista Crítica de Ciências Sociais* 65: 151–173.

FISHMAN, Robert M. 2011. «Democratic practice after the Revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society* 39 (2): 233–267.

FONSECA DE ALMEIDA, Jorge. 2015. «Recrutamento parlamentar: o associativismo conta em tempos de crise?». Em *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, organizado por André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas, 411–428. Lisboa: Assembleia da República.

FRANCO, Raquel Campos. 2005. «Defining the nonprofit sector: Portugal». *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Papers* 43. Baltimore: The Johns Hopkins University.

FRAUSSEN, Bert, Timothy GRAHAM e Darren R. HALPIN. 2018. «Assessing the prominence of interest groups in parliament: a supervised machine learning approach». *Journal of Legislative Studies* 24 (4): 450–74.

FREIRE, André. 2000. «Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975–1995». *Análise Social XXXV*, n. 154–155: 115–146.

———. 2001. *Mudança Eleitoral em Portugal: Clivagens, Economia e Voto em Eleições Legislativas, 1983–1999*. Oeiras: Celta Editora.

FREIRE, André, e Conceição Pequito TEIXEIRA. 2011. «A escolha antes da escolha: a seleção dos candidatos a deputados — Parte II: teoria e prática». *Revista de Ciências Sociais e Políticas* 2, setembro: 31–48.

FREIRE, André, e José Manuel Leite VIEGAS. 2010. «Inquérito aos candidatos portugueses: eleição legislativa de 2009». Projeto do ISCTE-IUL & CIES-IUL, «Os Deputados Portugueses em Perspectiva Comparada: Eleições, Liderança e Representação Política», FCT: PTDC/CPO/64469/2006, disponível *online* em <http://er.cies.iscte-iul.pt>.

FREIRE, André, José Manuel Leite VIEGAS e Filipa SEICEIRA (orgs.). 2009. *A Representação Política em Portugal — Inquéritos e Bases de Dados*. Lisboa: Sextante.

FREIRE, André, José Manuel Leite VIEGAS e Marco LISI. 2014. «Inquérito aos candidatos: eleição legislativa de 2011». Projeto do ISCTE-IUL & do CIES-IUL, «Eleições, Liderança e Responsabilização: A Representação Política em Portugal numa Perspetiva Longitudinal e Comparativa». FCT: PTDC/CPJ-CPO/119307/2010, disponível *online* em <http://er.cies.iscte-iul.pt>.

FREIRE, André, Marco LISI e Emmanouil TSATSANIS. 2017. «Inquérito aos candidatos portugueses: eleição legislativa de 2015». Projeto de Investigação do CIES-IUL e do IPRI-NOVA, «Crise, Representação Política e Renovação da Democracia: O Caso Português no Contexto do Sul da Europa». FCT: PTDC/IVC-CPO/3098/2014, disponível *online* em <http://er.cies.iscte-iul.pt>.

FREIRE, André, e Pedro MAGALHÃES. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.

FREIRE, João. 2004. *O Associativismo em Portugal*. Oeiras: Celta.

GABRIEL, Oscar W., Volker KUNZ, Sigrid ROSSTEUTSCHER e Jan W. Van DETH. 2002. *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Internationalen Vergleich*. Viena: Wiener Universitätsverlag.

GALTUNG, Johan, e Mari Holmboe RUGE. 1965. «The structure of foreign news: the presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four Norwegian newspapers». *Journal of Peace Research* 2 (1): 64–90.

GAGO, Angie. 2017. «The strategic reorientation of Spanish trade unions during the Eurozone crisis: a political opportunity approach». IPRI-NOVA *working paper*.

GAIS, Thomas L., Mark A. PETERSON e Jack L. WALKER. 1984. «Interest groups, iron triangles and representative institutions in American national government». *British Journal of Political Science* 14 (2): 161–85.

GIGER, Nathalie, e Heike KLÜVER. 2016. «Voting against your constituents? How lobbying affects representation». *American Journal of Political Science* 60 (1): 190–205.

GOLDSTEIN, Kenneth M. 1999. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

GRANT, Wyn, e David MARSH. 1977. *The Confederation of British Industry*. Londres: Hodder and Stoughton.

GREENE, Derek, e James P. CROSS. 2017. «Exploring the political agenda of the European Parliament using a dynamic topic modeling approach». *Political Analysis* 25 (1): 77–94.

GROSSMAN, Emiliano, e Sabine Saurugger. 2012. *Les Groupes d'intérêt: Action Collective et Stratégies de Représentation*. Paris: Armand Colin.

HALLIN, Daniel C., e Paolo MANCINI. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

HALPIN, Darren R., e Bert FRAUSSEN. 2017. «Conceptualising the policy engagement of interest groups: involvement, access and prominence». *European Journal of Political Research* 56 (3): 723–732.

HART, Jeffrey. 1976. «Three approaches for the measurement of power in international relations». *International Organization* 30 (2): 289–305.

HECLO, Hugh. 1978. «Issue networks and the executive establishment». Em *The New American Political System*, organizado por Anthony King, 87–124. Washington D.C.: American Enterprise Institute.

HOJNACKI, Marie, e David C. KIMBALL. 1998. «Organized interests and the decision of whom to lobby in Congress». *American Political Science Review* 92 (4): 775–90.

HORTA, Ana, Anabela CARVALHO e Luísa SCHMIDT. 2017. «The hegemony of global politics: news coverage of climate change in a small country». *Society and Natural Resources* 30 (10): 1246–1260.

HUNTINGTON, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

JALALI, Carlos, e Juan RODRÍGUEZ-TERUEL. 2019. «Parliamentary party groups in the Iberian democracies». Em *Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, organizado por Jorge Fernandes e Cristina Leston-Bandeira, 49–70. Abingdon: Routledge.

JALALI, Carlos, Patrícia SILVA e Sandra SILVA. 2012. «Givers and takers: parties, State resources and civil society in Portugal». *Party Politics* 18 (1): 61–80.

JOHN, Peter, Edward FIELDHOUSE e Hanhua LIU. 2011. «How civic is the civic culture? Explaining community participation using the 2005 English Citizenship Survey». *Political Studies* 59 (2): 230–252.

JORDAN, Grant, Darren HALPIN e William MALONEY. 2004. «Defining interests: disambiguation and the need for new distinctions?» *The British Journal of Politics and International Relations* 6 (2): 195–212.

JUNGHERR, Andreas, Alexander WUTTKE, Matthias MADER e Harald SCHOEN. 2021. «A source like any other? Field and Survey experiment evidence on how interest groups shape public opinion». *Journal of Communication* 71 (2): 276–304.

JUNK, Wiebke Marie. 2016. «Two logics of NGO advocacy: understanding inside and outside lobbying on EU environmental policies». *Journal of European Public Policy* 23 (2): 236–254.

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.

KEY, V. O. 1964. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

KLÜVER, Heike. 2011. «Measuring interest group influence using quantitative text analysis». *European Union Politics* 12 (4): 483–506.

———. 2013. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.

KOHN, Melvin L., e Carmi SCHOOLER. 1982. «Stratification, occupation, and orientation». Em *Work and Personality: An Inquiry into the Impact of Social Stratification*, organizado por Melvin Kohn e Carmi Schooler, 5–53. Norwood: Ablex.

KOLLMAN, Ken. 1998. *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Group Strategy*. Princeton: Princeton University Press.

KOOPMANS, Ruud, e Barbara PFETSCH. 2007. «Towards a Europeanised public sphere? Comparing political actors and the media in Germany». *Public Sphere and Civil Society*: 57–87.

LAMPREIA, Joaquim Martins, e David GUÉGUEN. 2008. *O Lóbi na União Europeia*. Lisboa: Texto Editores.

LANDMAN, Todd (org.). 2008. *Assessing the Quality of Democracy: an Overview of the International IDEA Framework*. Estocolmo: IDEA.

LEECH, Beth L. 2010. «Lobbying and influence». Em *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, organizado por J. M. Berry, L. Sandy Maisel e Michael T. Heaney, 534–551. Nova Iorque: Oxford University Press.

LEHMBRUCH, Gerhard. 1984. «Concertation and the structure of corporatist networks». Em *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, organizado por John H. Goldthorpe, 60–80. Oxford: Oxford University Press.

———. 2001. «Corporatism». Em *International Encyclopedia of Social & Behavioral Science*, organizado por Neil J. Smelser e Paul B. Baltes, 2812–2816. Oxford: Pergamon.

LEHMBRUCH, Gerhard, e Philippe S. SCHMITTER (orgs.). 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Londres: Sage.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. 2001. «The Portuguese parliament during the first two decades of democracy». *West European Politics* 24 (1): 137–156.

———. 2009. «Dissent in a party-based Parliament: the Portuguese case». *Party Politics* 15 (6): 695–713.

LIPSET, Seymour Martin. 1983. «Radicalism or reformism: the sources of working-class politics». *American Political Science Review* 77 (1): 1–18.

LISI, Marco. 2013. «Rediscovering civil society? Renewal and continuity in the Portuguese radical left». *South European Society and Politics* 18 (1): 21–39.

———. (org.). 2019. *Grupos de Interesse e Crise Económica: O Caso Português*. Lisboa: Edições Sílabo.

———. 2022. «Party-group interactions in Southern Europe: evidence from an expert survey». *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52 (1): 101–117.

LISI, Marco, Ekaterina GORBUNOVA e João LOUREIRO. 2018. *Inquérito aos Grupos de Interesse em Portugal — Base de Dados*, NOVA FCSH e IPRI-NOVA, Universidade Nova de Lisboa.

LISI, Marco, e João LOUREIRO. 2019a. *Comparative Interest Group Survey — Portugal*, NOVA FCSH e IPRI-NOVA, Universidade Nova de Lisboa.

———. 2019b. «Employer preferences and political alignments during the Eurocrisis: evidence from the Portuguese case». *Business and Politics* 21 (3): 385–414.

———. 2019c. «Caracterização das organizações de interesse e Portugal: resultados de um inquérito». Em *Grupos de Interesse e Crise Económica em Portugal*, coordenado por Marco Lisi, 59–70. Lisboa: Edições Sílabo.

LISI, Marco, Riccardo MARCHI e Ana Maria EVANS. 2013. «A participação e a qualidade da democracia». Em *A Qualidade da Democracia em Portugal*, organizado por António Costa Pinto, Pedro Magalhães e Luís de Sousa, 51–78. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.

LISI, Marco, e Rui OLIVEIRA. 2022. «Standing alone? Towards a more unified view of party-group relations in contemporary democracies». *European Review*, 30 (1): 58–78.

LISI, M., Sofia SERRA-SILVA, e João Gaio e SILVA. 2021. *Grupos de Interesse na Imprensa — Base de Dados*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

LOPES, Daniel Seabra, Catarina FROIS, João MINEIRO, Ricardo Gomes MOREIRA e Sofia BENTO. 2017. *O Estado por Dentro*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- LOWERY, David. 2013. «Lobbying influence: meaning, measurement and missing». *Interest Groups & Advocacy* 2 (1): 1–26.
- LOWERY, David, e Virginia GRAY. 1993a. «The density of State interest group systems». *The Journal of Politics* 55 (1): 191–206.
- . 1993b. «The diversity of State interest group systems». *Political Research Quarterly* 46 (1): 81–97.
- . 2004. «A neopluralist perspective on research on organized interests». *Political Research Quarterly* 57 (1): 163–175.
- LUCENA, Manuel de. 1985. «Neocorporativismo? — Conceito, interesses e aplicação ao caso português». *Análise Social* 21 (87/88/89): 819–865.
- LUCENA, Manuel de, e Carlos GASPAS. 1991. «Metamorfoses corporativas? — Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal». *Análise Social* 26 (114): 847–903.
- . 1992. «Metamorfoses corporativas? — Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (II)». *Análise Social* 27 (115): 135–187.
- MADUREIRA, Nuno Luís. 1997. «A “sociedade civil” do Estado. Instituições e grupos de interesses em Portugal (1750–1847)». *Análise Social* 32 (142): 603–624.
- MAGALHÃES, Pedro. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal». *Análise Social* 30 (130): 51–90.
- . 2004. «Democratas, desafectos e descontentes: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político». Em *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, organizado por Pedro Magalhães, Marina Costa Lobo e André Freire, 333–362. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.
- MAGONE, José. 1997. *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Houndmills: MacMillan Press.
- . 2001. *Iberian Trade Unionism*. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers.
- . 2014. *Politics in Contemporary Portugal. Democracy Evolving*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
- MAGONE, José M., e Verónica MARTINS. 2009. «The multilevel strategies of Portuguese socio-economic actors in the EU». Em *Europeanisation: Social Actors and the Transfer of Models in EU-27*, organizado por Sandrine Devaux e Imogen Sudbery, 59–93. Praga: Centre Français de Recherche en Sciences Sociales.
- MAHONEY, James. 2007. «Lobbying success in the United States and the European Union». *Journal of Public Policy* 27 (1): 35–56.
- MAHONEY, Christine. 2008. *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- MARCH, James G. 1955. «An introduction to the theory and measurement of influence». *American Political Science Review* 49 (2): 431–451.

MARQUES, Maria Manuel LEITÃO, Ana Isabel SANTOS e Sandra NOGUEIRA. 1996. *A Administração Consultiva em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

MATOS, José Nuno. 2010. «A ancoragem social dos deputados portugueses, 1975–2009: participação sindical dos deputados em 35 anos de democracia». *Perspectivas — Journal of Political Science* 5: 96–121.

MAVROGORDATOS, George Th. 1997. «From traditional clientelism to machine politics: the impact of PASOK populism in Greece». *South European Society and Politics* 2 (3): 1–26.

McCOMBS, Maxwell E., e Donald L. SHAW. 1972. «The agenda-setting function of mass media». *Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176–187.

MENDES, José Manuel, e Ana Maria SEIXAS. 2005. «Acção colectiva e protesto em Portugal: os movimentos sociais ao espelho dos *media* (1992–2002)». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7 (2) (outubro): 99–127.

MILBRATH, Lester W., e Madan L. GOEL. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Chicago Rand M. Nally College Publishing Company.

———. 1982. *Political Participation*. Washington, D.C: University Press of America.

MOE, Terry M. 1980. *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.

MOLINS, Joaquín María. 2016. «Los grupos de interes en España. Del “amiguismo” a la pluralidad democratica (1900–2015)». Em *Los Grupos de Interés en España*, organizado por Joaquín María Molins, Luz Muñoz Márquez e Iván Medina Iborra, 644–657. Madrid: Editorial Tecnos.

MOLINS, Joaquín María Molins, Luz Muñoz MÁRQUEZ, e Iván Medina IBORRA (org.). 2016. *Los Grupos de Interés en España*. Madrid: Editorial Tecnos.

MONTERO, José Ramón, e Mariano Torcal LORIENTE. 1994. *Value Change, Generational Replacement and Politics in Spain*. Madrid: Ediciones Peninsular.

MORALES, Laura. 2001. «Citizens in polities: the individual and contextual determinants of political membership in Western countries». *Estudios/Working Papers*, Vol. 164. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

———. 2002. «Associational membership and social capital in comparative perspective: the problems of measurement». *Politics and Society* 30 (3): 497–523.

———. 2004. *Institutions, Mobilisation and Political Participation: Political Membership in Western Countries*. Tese de doutoramento. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

MORALES, Laura, e Peter GEURTS. 2007. «Associational involvement». Em *Citizenship and Involvement in European Democracies*, organizado por Jan W. Van Deth, José Ramón Montero e Anders Westholm, 159–181. Londres: Routledge.

- MOREIRA, Amílcar, Margarita LEÓN, Flavia Coda MOSCAROLA, e Antonios ROUMPAKIS. 2021. «In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe». *Social Policy & Administration* 55 (2): 339–357.
- MOREIRA, Vital. 1999. «Neocorporativismo e Estado de Direito democrático». *Questões Laborais* 14: 174–188.
- MORLINO, Leonardo. 1998. *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- MUNCK, Gerardo L. 2016. «What is Democracy? A reconceptualization of the quality of democracy». *Democratization* 23 (1): 1–26.
- NEWTON, Kenneth. 2001. «Trust, social capital, civil society, and democracy». *International Political Science Review* 22 (2): 201–214.
- NEWTON, Kenneth, e Pippa NORRIS. 2000. «Confidence in public institutions: faith, culture, or performance?». Em *Disaffected Democracies*, organizado por Susan J. Pharr e Robert D. Putnam, 52–73. Princeton: Princeton University Press.
- NORRIS, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTON, Philip (org.). 1999a. *Parliaments and Pressure Groups*. Londres: Frank Cass.
- . 1999b. «Conclusions». Em *Parliaments and Pressure Groups*, organizado por Philip Norton, 167–176. Londres: Frank Cass.
- NOWNES, Anthony J. 2006. *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OEHMER, Franziska. 2017. «It’s the communication that matters, too! Determinants of interest groups’ media exposure in German newspapers». *Interest Groups and Advocacy* 6 (2): 179–194.
- OLIVEIRA, José De. 1992. «A integração europeia e os meios de comunicação social». *Análise Social* 27 (1): 118–119.
- OLIVEIRA, José Manuel Paquete. 1988. *Formas de «Censura Oculta» na Imprensa Escrita em Portugal no Pós 25 de Abril (1974–1987)*. Tese de doutoramento. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- OLIVEIRA, Rui. 2021. «By request and by call: interest group access and parliamentary hearings in the Portuguese democracy». Em «Patterns of Institutional Design in National Parliaments», 6th Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments. Evento virtual, 1 de julho de 2021.
- OLSON, David M., e Michael L. MEZEY. 1991. «Parliaments and public policy». Em *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, organizado por David M. Olson e Michael L. Mezey, 1–23. Cambridge: Cambridge University Press.
- OLSON, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard: Harvard University Press.
- OLSON, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. Yale: Yale University Press.
- PATTIE, Charles, Patrick SEYD e Paul WHITELEY. 2004. *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- PEDERSEN, Helene Helboe. 2013. «Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament». *Interest Groups & Advocacy* 2 (1): 27–47.
- PEREIRA, Álvaro Santos. 2014. *Reformar sem Medo: Um Independente no Governo de Portugal*. Gradiva: Portugal.
- PEREIRA, José Santana. 2015. «Variety of media systems in third-wave democracies». Em *Media and Politics in New Democracies*, organizado por Jan Zielonka, 231–247. Oxford: Oxford University Press.
- PEREIRA, José Santana, e Susana Rogeiro NINA. 2016. «A democracia nos media portugueses: pluralismo político-partidário na televisão e na imprensa». Em *Democracia nos Meios de Comunicação: Pluralismo, Liberdade de Expressão e Informação*, organizado por Enzo Bello e Samantha Moura Ribeiro, 225–247. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- PEREIRA, Miguel M. 2020. «Responsive campaigning: evidence from European parties». *The Journal of Politics* 82 (4): 1183–1195.
- PEREIRA, Paulo Trigo. 1999. «Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado». Em *A Reforma do Estado em Portugal*, orgs. AAVV, 233–266. Lisboa: Bizâncio.
- . 2020. *Democracia em Portugal. Como Evitar o seu Declínio*. Coimbra: Almedina.
- PETERS, Guy B. 2018. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Abingdon: Routledge.
- PETERSON, Steven A. 1992. «Church participation and political participation: the spillover effect». *American Politics Research* 20 (1): 123–139.
- POGUNTKE, Thomas. 2002. «Party organizational linkage: parties without social roots?» Em *Political Parties in The New Europe: Political and Analytical Challenge*, organizado por Kurt R. Luther e Ferdinand Muller-Rommel, 43–62. Oxford: Oxford University Press.
- . 2006. «Political parties and other organizations». Em *Handbook of Party Politics*, organizado por Richard S. Katz e William J. Crotty, 396–405. Londres: SAGE.
- PORTOS, Martín, e Tiago CARVALHO. 2022. «Alliance building and eventful protests: comparing Spanish and Portuguese trajectories under the Great Recession». *Social Movement Studies* 21 (1–2): 42–61.
- PRITONI, Andrea. 2015. «How to measure interest group influence: Italy’s professional orders and liberalization policy». *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 45 (2): 183–202.
- PRITONI, Andrea. 2018. *Lobby d’Italia. Il Sistema degli Interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Milão: Carocci.
- PRITONI, Andrea, e Giulia VICENTINI. 2022. «Something new on the Western front: twenty years of interest group research (1999–2018)». *Political Studies Review* 20 (1): 36–46.
- PUTNAM, Robert D. 2000. «Bowling alone: America’s declining social capital». Em *Culture and Politics: A Reader*, organizado por Lane Crothers e Charles Lockhart, 223–234. Nova Iorque: Palgrave Macmillan US.
- RASMUSSEN, Anne. 2012. «Interest group-party interaction in EU politics». *Party Politics* 18 (1): 81–98.

- RASMUSSEN, Anne, Brendan CARROLL e David LOWERY. 2014. «Representatives of the public? Public opinion and interest group activity». *European Journal of Political Research* 53 (2): 250–68.
- RASMUSSEN, Anne, Lars Kai MÄDER e Stefanie REHER 2018. «With a little help from the people? The role of public opinion in advocacy success». *Comparative Political Studies* 51 (2): 139–64.
- RAZZUOLI, Isabella, e Filipa RAIMUNDO. 2019. «Party-interest group relations in Portugal: organizational linkages and party strategies (2008–2015)». *Mediterranean Politics* 24 (5): 626–645.
- REGO, Raquel, Wim SPRENGER, Vassil KIROV, Greg THOMSON e Daniele Di NUNZIO. 2016. «The use of new ICTs in trade union protests — five European cases». *Transfer: European Review of Labour and Research* 22 (3): 315–329.
- RHODES, Rod A. W., e David MARSH. 1992. «New directions in the study of policy networks». *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 181–205.
- RICHTER, Rudolf. 1985. *Soziokulturelle Dimensionen Freiwilliger Vereinigungen*. Munique: Minerva.
- RODRIGUES, Cristina e José Maria Brandão de BRITO. 2013. *A UGT na História do Movimento Sindical Português*. Lisboa: Tinta-da-china.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes. 1997. *Sociologia das Profissões*. Oeiras: Celta.
- RØED, Maiken 2022. «Party goals and interest group influence on parties». *West European Politics*, 45 (5): 953–978.
- ROSA, Gonçalo Pereira. 2006. *A Quercus nas Notícias: Consolidação de Uma Fonte não Oficial nas Notícias de Ambiente*. Porto: Porto Editora.
- ROYO, Sebastián. 2001. «Ainda o século do corporativismo? Espanha e Portugal comparados». *Análise Social* 36 (158/159): 85–117.
- . 2002. *A New Century of Corporatism?*. Westport (CO): Praeger.
- . 2012. «The europeanization of Portuguese interest groups? Trade unions and employers’ organizations». Em *The Europeanization of Portuguese Democracy*, organizado por Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto, 139–181. Boulder (CO): Social Science Monographs.
- ROZBIČKA, Patrycja, Paweł KAMIŃSKI, Meta NOVAK, e Vaida JANKAUSKAITĖ. 2021. *Achieving Democracy through Interest Representation*. Londres: Palgrave Macmillan.
- SA, Luís. 1999. «Concertação social e “corporativismo selectivo”». *Questões Laborais* 14: 162–173.
- SALGADO, Susana. 2009. «Os media e as eleições em Portugal: estudo da cobertura noticiosa das legislativas de 2005 e das presidenciais de 2006». Em *As Eleições Legislativas e Presidenciais 2005–2006: Campanhas e Escolhas Eleitorais num Regime Semipresidencialista*, organizado por Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, 39–73. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.
- SALISBURY, Robert H. 1975. «Interest groups». Em *Handbook of Political Science. Nongovernmental Politics*, organizado por Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby, 171–228. Reading (Mass.): Addison-Wesley.

- SCHATTSCHEIDER, Elmer. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist View of Democracy*. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston.
- SCHUEFELE, Dietram A. 2000. «Agenda-setting, priming, and framing revisited: another look at cognitive effects of political communication». *Mass Communication and Society* 3 (2-3): 297-316.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman, e John T. TIERNEY. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. Nova Iorque: Harper and Row.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman, Sidney VERBA e Henry E. BRADY. 1999. «Civic participation and the equality problem». Em *Civic Engagement in American Democracy*, organizado por Theda Skocpol e Morris P. Fiorina, 427-459. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- SCHMITT-BECK, Rüdiger, e David M. FARRELL. 2008. «Introduction: the age of non-party actors?» Em *Non-Party Actors in Electoral Politics*, organizado por David M. Farrell e Rüdiger Schmitt-Beck, 13-24. Baden Baden: Nomos.
- SCHMITTER, Philippe C. 1974. «Still the century of corporatism?» *The Review of Politics* 36 (1): 85-131.
- . 1981. «Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America». Em *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, organizado por Suzanne Berger, 285-326. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1992. «Interest systems and the consolidation of democracies». Em *Reexamining Democracy*, organizado por Gary Marks e Larry Diamond, 156-181. Newbury Park: Sage.
- . 1999. *Portugal. Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- . 2008. «The changing politics of organised interests». *West European Politics* 31 (1-2): 195-210.
- SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl, Edward YAGER e Saadi LAHLOU. 2012. «Yes, Ronald Reagan's rhetoric was unique—but statistically, how unique?» *Presidential Studies Quarterly* 42 (3): 482-513.
- SEGURO, António José. 2016. *A Reforma do Parlamento Português*. Lisboa: Quetzal Editores.
- SERRA-SILVA, Sofia. 2020. *Parliamentary Online Public Engagement in the 21st Century: A Comparative Perspective with a Focus on Austria and Portugal*. Tese de doutoramento. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- . 2021. «How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites». *The Journal of Legislative Studies*: 1-24 (<https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1896451>).
- SILVA, Elsa Costa e. 2004. *Os Donos da Notícias: Concentração da Propriedade dos Media em Portugal*. Porto: Porto Editora.
- SKOCPOL, Theda. 2003. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civil Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- SOUSA, Helena. 1994. «Portuguese Media: New Forms of Concentration», comunicação apresentada na Secção de Economia Política da Conferência Científica da International Association for Mass Communication Research (IAMCR), Seul, Coreia do Sul.

STOLEROFF, Alan. 2013. «Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: from reform to austerity». *European Journal of Industrial Relations* 19 (4): 309–323.

———. 2016. «The Portuguese labour movement and industrial democracy: from workplace revolution to a precarious quest for economic justice». *Transfer* 22 (1): 101–119.

———. 2019. «Trade union representation and industrial relations in Portugal before, during and following the economic and financial crises». Em *Political Institutions and Democracy in Portugal: Assessing the Impact of the Eurocrisis*, organizado por António Costa Pinto e Conceição Pequito Teixeira, 167–193. Cham: Springer International Publishing.

STREECK, Wolfgang, e Lane KENWORTHY 2005. «Theories and practices of neocorporatism». Em *The Handbook of Political Sociology*, organizado por Thomas Janoski, Alford, Robert T. R., Alexander M. Hicks, e Mildred A. Schwartz, 441–460. Cambridge: Cambridge University Press.

TASSINARI, Arianna, e Jimmy DONAGHEY. 2020. «Social partnership in Europe in the aftermath of the Great Recession». Em *Reimagining the Governance of Work and Employment*, organizado por Dionne Pohler, 113–142. Ithaca (NY): Cornell University Press.

TAVARES, António, e Jered CARR. 2013. «The effects of city size, density, and structure on local civic participation», *Journal of Urban Affairs* 35 (3): 283–302.

TAVARES DE ALMEIDA, Pedro, Rui BRANCO e Tiago FERNANDES. 2012. «Société civile et démocratie en Europe du Sud». *Pôle Sud* 37 (2): 5–8.

TÁVORA, Isabel, e Pilar GONZÁLEZ. 2016. «Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: continuity and change». *European Journal of Industrial Relations* 22 (3): 251–265.

TEIXEIRA, Conceição Pequito (org.). 2017. *O Sistema Político Português*. Cascais: Príncipeia.

TEIXEIRA, Conceição Pequito, e André FREIRE. 2010. «Decline, transformation and trust in parliaments: the Portuguese case in a longitudinal and comparative perspective». *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* 1 (1): 24–37.

TEIXEIRA, Conceição Pequito, André FREIRE, e Ana Maria Belchior. 2012. «Parliamentary representation in Portugal: deputies' focus and style of representation». *Portuguese Journal of Social Science* 11 (2): 99–117.

TEORELL, Jan, Mariano TORCAL, e José Ramón MONTERO. 2007. «Political Participation. Mapping the terrain». Em *Citizenship and Involvement in European Democracies*, organizado por Van Deth, José Ramón Montero e Anders Westholm, 334–357. Londres: Routledge.

THRALL, A. Trevor. 2006. «The myth of the outside strategy: mass media news coverage of interest groups». *Political Communication* 23 (4): 407–420.

TIAC. 2015. *Lóbi a Descoberto. O Mercado de Influências em Portugal*. Lisboa: Transparência e Integridade.

TIBÚRCIO, Tiago. 2015. «O Parlamento e os cidadãos em Portugal: o direito de petição antes e depois da Troika, à luz de critérios de eficácia». Em *Representação e Participação Política na Europa em Crise*, organizado por André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas, 235–255. Lisboa: Assembleia da República.

- . 2018. *A Eficácia dos Sistemas de Petições na Europa: O Impacto da Modernização do Caso Português, em Particular*. Tese de doutoramento. Lisboa: ISCTE-IUL.
- TIFFEN, Rodney, Paul K. JONES, David ROWE, Toril AALBERG, Sharon COEN, James CURRAN, Kaori HAYASHI, Shanto IYENGAR, Gianpietro MAZZOLENI, Stylianos PAPATHANASSOPOULOS, Hernando ROJAS e Stuart SOROKA. 2014. «Sources in the news: a comparative study». *Journalism Studies* 15 (4): 374–391.
- TORCAL, Mariano. 2014. «The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?» *American Behavioral Scientist* 58 (12): 1542–1567.
- TRAPP, N. Leila, e Bo LAURSEN 2017. «Inside out: interest groups ‘outside’ media work as a means to manage ‘inside’ lobbying efforts and relationships with politicians». *Interest Groups & Advocacy* 6 (2): 143–160.
- TRAQUINA, Néelson. 2014. *Questões Críticas do Jornalismo Contemporâneo: Os Papéis Pulverizados do Capitalismo*. Lisboa: Alêtheia.
- TRESCH, Anke, e Manuel FISCHER. 2015. «In search of political influence: outside lobbying behaviour and media coverage of social movements, interest groups and political parties in six Western European countries». *International Political Science Review* 36 (4): 355–372.
- TRUMAN, David B. 1951. *The Governmental Process*, Nova Iorque: Alfred A. Knopf, Inc.
- TSUJINAKA Yutaka, e Pekkanen ROBERT. 2007. «Civil society and interest groups in contemporary Japan». *Pacific Affairs* 80 (3): 419–437.
- HEIJDEN, Hein-Anton van der. 2010. *Social Movements, Public Spheres and the European Politics of the Environment: Green Power Europe?*. Londres: Palgrave Macmillan.
- VAN DETH, Jan W. (org.). 1997. *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- VAN DETH, Jan W., e Frauke KREUTER. 1998. «Membership of voluntary associations». Em *Comparative Politics: The Problem of Equivalence*, organizado por Jan W. Van Deth, 135–155. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- VARONE, Frédéric, Pirmin BUNDI e Roy GAVA. 2020. «Policy evaluation in parliament: interest groups as catalysts». *International Review of Administrative Sciences* 86 (1): 98–114.
- VÁZQUEZ, Rafael García. 2010. *Compromiso Cívico y Democracia*. Sevilha: Centro de Estudios Andaluces.
- VERBA, Sidney, e Norman H. NIE. 1972. *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*. Nova Iorque: Harper & Row.
- VERA, Sebastián Vallejo. 2021. «By invitation only: on why do politicians bring interest groups into committees». *The Journal of Legislative Studies*: 1–38 (<https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1905327>).
- VERBA, Sidney, Norman H. NIE, e Jae-on Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Baltimore e Binghamton: Cambridge University Press.

- VERBA, Sidney, Kay Lehman SCHLOZMAN, e Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VERGE, Tània. 2012. «Party strategies towards civil society in new democracies: the Spanish case». *Party Politics* 18 (1): 45–60.
- VESA, Juho, Petro POUTANEN, Reijo SUND e Mika VEIKKA. 2022. «An effective “weapon” for the weak? Digital media and interest groups’ media success». *Information Communication and Society* 25 (2): 258–277.
- VIEGAS, José Manuel Leite. 2004. «Implicações democráticas das associações voluntárias: o caso português numa perspectiva comparativa europeia». *Sociologia, Problemas e Práticas* 46: 33–50.
- . 2011. «A participação associativa em Portugal: que contribuição para uma sociedade civil forte?». *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, 20: 43–58.
- VIEGAS, José Manuel Leite, Ana BELCHIOR e Filipa SEICEIRA. 2010a. «mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. Análise comparada europeia». *Perspectiva* 5: 17–42.
- . 2010b. «Envolvimento associativo e mobilização cívica». Em *A Qualidade da Democracia em Debate*, organizado por José Manuel Leite Viegas, Sérgio Faria e Susana Santos, 158–180. Lisboa: Mundos Sociais.
- VIEGAS, José Manuel Leite, Conceição Pequito TEIXEIRA e Inês AMADOR. 2015. «Cidadãos cada vez menos participativos ou participação atípica?» Em *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, organizado por André Freire, Marco Lisi e José Manuel Viegas, 195–215. Portugal: Assembleia da República.
- VIEGAS, José Manuel Leite, e Sérgio FARIA. 2004. «A abstenção nas eleições legislativas de 2002». Em *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, organizado por André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, 221–260. Lisboa: ICS — Imprensa de Ciências Sociais.
- . 2007. «Participação política: o caso português numa perspectiva comparativa europeia». *Portugal no Contexto Europeu*, 1: 59–76.
- VIEGAS, José, e Sérgio FARIA. 2009. «Political participation: the Portuguese case from an european comparative perspective». Em *Portugal in the European Context. Institutions and Politics*, organizado por José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud, 55–68. Lisboa: CIES/CELTA.
- VIEGAS, José Manuel Leite, e Susana SANTOS. 2008. «Associativismo, cidadania e democracia». *Finisterra* 58: 59–60.
- . 2009. «Envolvimento dos cidadãos e dos parlamentares nas associações». Em *Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada*, organizado por André Freire e José Manuel Leite Viegas, 119–143. Lisboa: Sextante Editora.
- VON ERLACH, Emanuel. 2001. «Moving to a smaller scale: explaining participation at work». Em 1st ECPR General Conference. *Canterbury*, 6–8 de setembro de 2001.
- WATTS, Duncan. 2007. *Pressure Groups*. Edimburgo: Edimburgh University Press.

WEILER, Florian, e Matthias BRÄNDLI. 2013. «Determinants of inside and outside lobbying strategies among Swiss and German interest groups». Em 7th ECPR General Conference. Bordéus, 4–7 de setembro de 2013.

WESSELS, Bernhard. 1997. «Organizing capacity of societies and modernity». Em *Private Groups and Public Life*, organizado por Jan W. Van Deth, 218–240. Londres: Routledge.

WILKINSON, Richard, e Kate PICKETT. 2010. *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. Londres: Penguin Books.

WILSON, Frank L. 1983. «Interest groups and politics in Western Europe: the neo-corporatist approach». *Comparative Politics* 16 (1): 105–123.

WILSON, Graham K. 1990. *Business and Politics: A Comparative Introduction*. Londres: Chatham House Publishers.

WOLDENDORP, Jaap J. 1997. «Neocorporatism and macroeconomic performance in eight small Western European countries». *Acta Politica* 32 (1): 49–79.

## Lista de entrevistas

**Deputados entrevistados:** Pedro Delgado Alves, Álvaro Castelo Branco, Jorge Costa, António Filipe, Francisco Louçã, Duarte Marques, António Carlos Monteiro, Joana Mortágua, João Rebelo, Tiago Barbosa Ribeiro, António Rodrigues, Joel Sá, Nilza de Sena, António José Seguro

**Entrevistas a grupos de interesse (3)**

**Entrevistas a agências de relações públicas/lóbi (4)**

**Entrevistas a especialistas de área (3)**

## Lista de abreviaturas

AAC — Associação Académica de Coimbra	CDS-PP — Partido Popular
ACA-M — Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados	CEP — Conferência Episcopal Portuguesa
ACP — Automóvel Club de Portugal	CGTP — Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
AFL — Associação de Futebol de Lisboa	CIG — Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
AHP — Arquivo Histórico Parlamentar	CIP — Confederação Empresarial de Portugal
AMCB — Associação de Municípios da Cova da Beira	CNE — Corpo Nacional de Escutas
ANAFRE — Associação Nacional de Freguesias	CNJ — Conselho Nacional de Juventude
ANF — Associação Nacional de Farmácias	CONFAP — Confederação Nacional das Associações de Pais
ANMP — Associação Nacional dos Municípios Portugueses	CRUP — Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
ANS — Associação Nacional de Sargentos	CTP — Confederação do Turismo de Portugal
AOFA — Associação de Oficiais das Forças Armadas	DECO — Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
Apifarma — Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica	FAP — Federação Académica do Porto
APM — Associação de Professores de Matemática	FENPROF — Federação Nacional dos Professores
AR — Assembleia da República	FMI — Fundo Monetário Internacional
ASJP — Associação Sindical dos Juizes Portugueses	FPC — Federação Portuguesa de Ciclismo
ASPP — Associação Sindical dos Profissionais da Polícia	FPCUB — Federação Portuguesa de Cicloturismo
BCE — Banco Central Europeu	FPF — Federação Portuguesa de Futebol
BE — Bloco de Esquerda	GRIP — Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português
CAP — Confederação dos Agricultores de Portugal	LBP — Liga dos Bombeiros Portugueses
CCP — Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	MCP — Maratona Clube de Portugal

OA — Ordem dos Advogados  
OF — Ordem dos Farmacêuticos  
OM — Ordem dos Médicos  
PAC — Política Agrícola Comum  
PAN — Partido Pessoas-Animais-Natureza  
PCP — Partido Comunista Português  
PEV — Partido Ecologista Os Verdes  
PS — Partido Socialista  
PSD — Partido Social Democrata  
PSOE — Partido Socialista Obrero Español  
SCM — Santa Casa da Misericórdia  
SIM — Sindicato Independente dos Médicos  
SJ — Sindicato dos Jornalistas  
SMMP — Sindicato dos Magistrados do Ministério Público  
SURFaddict — Associação Portuguesa de Surf Adaptado  
UE — União Europeia  
UGT — União Geral de Trabalhadores  
UMAR — União de Mulheres Alternativa e Resposta  
UMP — União das Misericórdias Portuguesas

# Notas

- <1. Ver *Público*, 31 de janeiro de 2021.
- <2. Neste estudo, os termos «grupos de interesse», «organizações de interesse» ou «interesses organizados» são utilizados como sinónimos. Para aprofundar a definição deste termo, veja-se o capítulo 1.
- <3. Existe uma literatura muito vasta sobre a noção de «qualidade da democracia». Em geral, considera-se que a qualidade da democracia é um conceito multidimensional, que inclui uma componente liberal — isto é, distribuição do poder ao nível institucional, controlos recíprocos, responsabilização, etc. — e uma componente vertical, mais relacionada com a cultura política (por exemplo, o apoio dos cidadãos às instituições e aos atores políticos). Para uma panorâmica sobre este conceito, vejam-se, entre outros, Diamond e Morlino (2005), Landman (2008) e Munck (2016).
- <4. Esta variante do corporativismo (também denominada «corporativismo societal», ou «corporativismo democrático») distingue-se do corporativismo do Estado, em que um regime autoritário impõe e controla firmemente todas as atividades dos grupos (cf. Schmitter 1974; Streeck e Kenworthy 2005).
- <5. Ver, por exemplo, o caso da American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) e do Partido Democrata, ou da National Education Association e do mesmo partido.
- <6. Por exemplo, cerca de 32% dos grupos que responderam ao inquérito afirmaram ter participado em programas dos *media* pelo menos uma vez a cada três meses ou mais. A percentagem relativa à divulgação de comunicados de imprensa é de 30%, e o contacto com os jornalistas é de 27%. Cf. Lisi e Loureiro (2019c).
- <7. Cerca de 28% dos grupos que participaram num inquérito declararam ter participado em consultas promovidas pelo governo pelo menos uma vez a cada três meses ou mais. Cerca de 30% dizem apresentar informação técnica ou científica a decisores políticos. Cf. Lisi e Loureiro (2019c).
- <8. Muitas destas organizações permanecem fora do âmbito da definição de grupos de interesse apresentada no capítulo anterior, pois atuam apenas numa esfera privada (ao nível religioso, filantrópico, recreativo, etc.), não tendo qualquer objetivo político ou interação com decisores públicos. No entanto, importa evidenciar que pode haver sempre uma mudança na estratégia e ação destas organizações, podendo ser consideradas como grupos de interesse quando passam a intervir na esfera política para tentar influenciar determinadas decisões.
- <9. Para além do seminal contributo de Olson (1965) acerca do problema de mobilização que alguns grupos enfrentam, alguns autores evidenciam a importância crucial da liderança na ativação de determinados interesses e na estruturação organizativa (cf. Moe 1980).
- <10. Para uma abordagem histórica sobre o tema, ver Madureira (1997).
- <11. O projeto foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) entre 2016 e 2019, sob a coordenação de Marco Lisi e com sede na NOVA FCSH e IPRI-NOVA. Para mais informações sobre os resultados do projeto, consultar a lista de publicações do investigador principal.
- <12. Para mais informações, ver a seguinte página web: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.
- <13. Ver mais detalhes: <https://dados.rcaap.pt/handle/10400.20/2?offset=0>.
- <14. Ver mais detalhes: <https://oqd.ics.ulisboa.pt>.
- <15. «Participation and representation. A comparative study of linkage mechanisms between citizens and the political system in contemporary democracies». Ver: <http://er.cies.iscte-iul.pt/en/node/58>.
- <16. «Da Representação à legitimação? Partidos políticos e grupos de interesses na Europa do Sul». Ver: <http://www.ipri.pt/index.php/pt/projectos-hm-pt/em-curso/571-relepagi>.
- <17. A título de exemplo, veja-se o decreto do presidente da República 20-A/2020, de 17 de abril, nomeadamente o seu art.º 4.º, alínea e), que determinava, em relação aos direitos de reunião e de manifestação, que «podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes, com base na posição da Autoridade de Saúde Nacional, as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo coronavírus».
- <18. Não é possível fazer testes estatísticos para analisar se as diferenças são estatisticamente significativas. Trata-se de bases de dados individuais que não estão compiladas e que foram analisadas individualmente para este efeito.
- <19. Em alguns destes seis casos encontram-se disponíveis dados apenas para uma dimensão, não para todas. Assim, decidiu-se pela exclusão do caso, de modo a comparar os mesmos casos em ambas as análises.
- <20. De modo a aferir a multicolinearidade das variáveis, realizaram-se dois testes para todas as variáveis independentes, nos quais a tolerância apresentou valores acima de 0,200 e o VIF (*variance inflation factor*) apresentou valores abaixo de 10.

- < 21. Por motivos de parcimónia, os resultados destas regressões logísticas não são apresentados no presente capítulo.
- < 22. Esta pergunta permitia respostas múltiplas.
- < 23. «Da Representação à Legitimação? Partidos Políticos e Grupos de Interesse na Europa do Sul», coordenado por Marco Lisi e financiado pela FCT (PTDC/IVC-CPO/1864).
- < 24. Sem prejuízo da exclusiva responsabilidade dos autores pelo capítulo que aqui se apresenta, deve-se um agradecimento a Paula Sá e a Carlos Jalali, pelos comentários a versões preliminares deste estudo, bem como a Rui Oliveira e a Alexandre Mergulhão, pelas sugestões e pelo apoio na apresentação gráfica de alguns dos dados.
- < 25. Este número corresponde ao total de ocorrências válidas — i.e. com referência a grupos de interesse. O número total de entradas na base de dados considerada é 9669, sendo que 596 correspondem a edições sem referência a grupos de interesse. Analisaram-se 2570 edições (1788 do *Público* e 782 do *Expresso*).
- < 26. Para a caracterização temática, a tipologia empregue — e os respetivos critérios de classificação — segue o elenco de temas do Comparative Agendas Project (disponível em <https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>; cf. Bevan 2019).
- < 27. Tais como eleições, processos judiciais, orçamento do Estado, congressos ou eleições partidárias, e disputas ou eleições internas ao grupo de interesse.
- < 28. A classificação dos grupos de interesse segue a operacionalização utilizada por Binderkrantz, Bonafont e Halpin (2017), a partir de sete categorias: grupos sindicais, empresariais, profissionais, institucionais, de lazer, de identidade e de causa. Entre as últimas categorias, particularmente, cabe ressaltar o caráter menos nítido da distinção entre organizações identitárias e de causa pública. Neste sentido, considerámos os grupos de causa uma categoria ampla de grupos de cidadãos vocacionados para causas e bens públicos e societais (e.g. Berry 1999: 190); os grupos identitários, por sua vez, remetem para organizações com um âmbito de ação e um conjunto de membros mais circunscrito e autorreferencial.
- < 29. Esta questão é particularmente notória no caso do jornal *Público*: a secção «Política» tende a ser bastante reduzida nos anos 90, em comparação com a mesma secção na última década ou com as equiparáveis «Nacional» ou «Portugal» nos anos 2000. Deste modo, referências a grupos de interesse poderiam ser encontradas noutras secções que à data eram temática e editorialmente autonomizadas (e.g. «Sociedade», «Educação»). Na década de 90, foram registados 634 artigos no *Público* com menções a grupos de interesse (vs. 1560 e 1791 nas duas décadas seguintes). Para o *Expresso*, os valores são de 443, 760 e 691, respetivamente.
- < 30. Nesta categoria podem incluir-se, entre muitas outras, notícias sobre as competências de diferentes órgãos executivos, as relações entre administração central e local ou as nomeações políticas.
- < 31. Acrescem os temas Comércio Interno (4,2% da amostra), Políticas Sociais (3,3%), Direitos Cívicos (3,1%), Ambiente (2,8%), Assuntos Económicos (2,5%), Transportes (2,5%), Defesa (1,9%), Cultura (1,9%), Negócios Estrangeiros (1,8%), Agricultura (1,7%) e Território Público (1,2%).
- < 32. Cumpre referir, numa nota metodológica, que apenas se procedeu à codificação do tipo de apresentação noticiosa dos grupos de interesse em notícias politicamente relevantes.
- < 33. Nove eleições legislativas (1991, 1995, 1999, 2002, 2005, 2009, 2011, 2015 e 2019), seis presidenciais (1991, 1996, 2001, 2006, 2011, 2016), sete autárquicas (1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017) e seis europeias (1994, 1999, 2004, 2009, 2014, 2019).
- < 34. A operacionalização deste período não eleitoral segue aquela que foi empregue por Binderkrantz (2008), apesar de ligeiras diferenças na sua duração — a autora operacionaliza o período eleitoral e não eleitoral com a duração de três semanas.
- < 35. Talvez uma das práticas mais utilizadas por parte dos interesses organizados nas campanhas eleitorais é o envio de propostas ou documentos setoriais para os partidos que concorrem nas eleições, com o intuito de dar visibilidade às suas exigências, sensibilizar as forças políticas acerca de um determinado tema e, em última instância, influenciar os manifestos e programas eleitorais. No entanto, este tipo de mobilização raramente tem destaque na imprensa. O mesmo acontece com a participação de dirigentes associativos nos programas televisivos (debates, noticiários, etc.) para apresentar ou discutir políticas setoriais.
- < 36. Por exemplo, na altura da discussão do orçamento do Estado para 2022, o Conselho Nacional das Confederações Patronais, que agrega as estruturas representativas da indústria, do comércio, da agricultura e do turismo, apresentou um pacote de propostas através de uma conferência de imprensa (ver *Público*, 16 de setembro de 2021). Esta é uma estratégia também utilizada com frequência pelas associações profissionais e pelos sindicatos, apesar de estes atores recorrerem simultaneamente a greves, a manifestações ou a outras formas de protesto.
- < 37. Ver <https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>.
- < 38. Ver <https://lobby.la.psu.edu>.
- < 39. A lista completa dos deputados entrevistados pode ser consultada no apêndice do presente estudo. Algumas das entrevistas foram realizadas no âmbito dos projetos «Da Representação à Legitimação: Partidos e Grupos de Interesse na Europa do Sul» (PTDC/IVC-

-CPO/1864/2014), coordenado por Marco Lisi, e «Crise, Representação Política e Renovação da Democracia: O Caso Português no Contexto do Sul da Europa» (PTDC/IVC-CPO/3098/2014), coordenado por André Freire, Marco Lisi e Emmanouil Tsatsanis.

< 40. Esta lista baseia-se no levantamento de dados aos meios de comunicação, conforme explicado no capítulo anterior.

< 41. Utilizámos a base de dados do ParlGov para isso (<https://parlgov.org>).

< 42. Vejam-se, sobretudo, os estudos e as publicações elaborados pela Transparência Internacional em Portugal (<https://transparencia.pt/>).

< 43. Em relação à participação na esfera religiosa, o padrão é bastante claro: ausência de qualquer ligação para os partidos de extrema-esquerda, laços ténues para o PS e maior penetração dos dois partidos do centro-direita.

< 44. A este propósito, importa sublinhar que é muito reduzida a proporção de deputados que dão prioridade à representação de interesses específicos, ao nível socioeconómico ou demográfico. Os inquéritos conduzidos a amostras representativas da AR (realizados nas eleições legislativas 2009–2015) indicam que os representantes percebem o seu papel como uma expressão dos interesses gerais da população, enquanto uma minoria revela dar prioridade aos interesses partidários (Teixeira *et al.* 2012: 102–103).

< 45. Segundo vários entrevistados, o caso do círculo de Lisboa é uma exceção, em que o deputado é mais anónimo e não tem muitas vezes ligação ou proximidade com as associações com sede no território. A ligação territorial é menos relevante no caso dos partidos mais pequenos, cujos eleitos tendem a focar-se nas questões nacionais.

< 46. Ver resolução n.º 53/2016, Diário da República, 1.ª série, n.º 182, 21 de setembro de 2016.

< 47. Ver *Público*, 5 de janeiro de 2019.

< 48. Ver, por exemplo, *Público*, 23 de junho de 2017.

< 49. Ver *Expresso*, 26 de maio de 2018.

< 50. Ver *Público*, 13 de julho de 2019.

< 51. Existem, no entanto, algumas exceções, especialmente no caso dos parlamentos com poderes substanciais para iniciar e gerar legislação própria (vejam-se os casos dos EUA ou de Itália).

< 52. Este levantamento de dados baseia-se na abordagem e na metodologia apresentadas no quarto e quinto capítulos.

< 53. O caso da área temática que mais se aproxima destes critérios é a dos Negócios Estrangeiros, mas foi excluída porque a elevada presença parlamentar se baseia nas audiências ou audições de representantes estrangeiros, logo, sem relevância em matéria da presença e ação de grupos de interesse e, por conseguinte, de políticas públicas.

< 54. Todos os pareceres oficiais analisados e mencionados neste capítulo quanto aos quatro setores em questão estão disponíveis para consulta na base de dados do *site* da Assembleia da República, em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

< 55. Ver *Público*, 3 de fevereiro de 2020 e 8 de julho de 2020.

< 56. Ver *Público*, 14 de junho de 2021.

< 57. Itálicos nossos.

< 58. Itálicos nossos.

< 59. Segundo as estimativas do Ministério da Administração Interna, em 2019 existiam 18 sindicatos, num universo de 20 mil pólicas.

< 60. Importa mencionar que esta lei necessitava da maioria de dois terços para ser aprovada.

< 61. Ver *Público*, 6 de junho de 2019 (<https://www.publico.pt/2019/06/06/sociedade/noticia/plataforma-sindicatos-ppsp-pede-presidente-republica-nao-promulgar-nova-lei-sindical-1875597>).

< 62. Itálicos nossos.

< 63. A título de exemplo, veja-se a recente reivindicação (entre outras) da Ordem dos Engenheiros Técnicos de integrar o Conselho Nacional das Ordens Profissionais. Cf. *Público*, 10 de agosto de 2021 (<https://www.publico.pt/2021/08/10/estudiop/noticia/ordens-profissionais-entidades-conservadoras-transformadoras-1973111>).



# Índice das tabelas

- 21 **Tabela 1.1** Pluralismo e neocorporativismo: principais diferenças
- 26 **Tabela 1.2** As táticas dos grupos de interesse nos Estados Unidos e em Portugal
- 37 **Tabela 2.1** População dos grupos de interesse em Portugal segundo a técnica do inquérito
- 43 **Tabela 3.1** Pertença associativa por número de associações
- 44 **Tabela 3.2** Percentagem de indivíduos que relatam pertença a organizações, por tipo de organização
- 47 **Tabela 3.3** Percentagem de indivíduos que relatam participação política nos 12 meses anteriores, por modalidade
- 48 **Tabela 3.4** Evolução da pertença associativa por modalidades de associações em Portugal, 2001–2020 (%)
- 49 **Tabela 3.5** Evolução da participação política em Portugal, por modalidade (1999–2020)
- 52 **Tabela 3.6** Pertença associativa, por modalidade e país (2020 e 2018)
- 54 **Tabela 3.7** Participação política por modalidade e país (2020 e 2018)
- 58 **Tabela 3.8** Variáveis dependentes e independentes utilizadas no exercício de regressão logística e respetivo espaço de resultados
- 60 **Tabela 3.9** Resultados das regressões logísticas para as variáveis dependentes «pertença associativa» e «envolvimento associativo»
- 65 **Tabela 3.10** Opinião dos inquiridos sobre o papel e o contributo das organizações da sociedade civil, por diferentes domínios (%)
- 71 **Tabela 3.11** Papel das organizações da sociedade civil no sistema político segundo a perceção dos cidadãos
- 86 **Tabela 4.1** Universo de grupos de interesse referidos na imprensa, por tipo de grupo e por década
- 89 **Tabela 4.2** Grupos mais mencionados, por tipo de grupo (1990–2019, número de menções)
- 109 **Tabela 5.1** Os dez grupos mais mencionados no parlamento por grupo parlamentar (1985–2019)
- 117 **Tabela 5.2** Audiências e audições parlamentares por tipo de grupo (1985–2019)
- 119 **Tabela 5.3** Assuntos nas audiências e audições parlamentares (1985–2019)
- 122 **Tabela 5.4** Assuntos por tipo de grupo de interesse nas audiências parlamentares (1985–2019)
- 123 **Tabela 5.5** Assuntos por tipo de grupo de interesse nas audições parlamentares (1985–2019)
- 128 **Tabela 5.6** Pertença dos candidatos a organizações de interesse (%), eleições legislativas (2009–2015)
- 142 **Tabela 6.1** Seleção dos estudos de caso relativos a processos legislativos (2015–2019)
- 145 **Tabela 6.2** Processos de políticas públicas com um elevado envolvimento dos grupos
- 153 **Tabela 6.3** Processos de políticas públicas com um reduzido envolvimento dos grupos

# Índice das figuras

- 41 **Figura 3.1** Esquema analítico das dimensões em análise
- 45 **Figura 3.2** Pertença associativa e envolvimento associativo
- 50 **Figura 3.3** Evolução da participação política em Portugal por modalidade: diferenças entre 2002 e 2020
- 62 **Figura 3.4** Perceção dos cidadãos em relação a vários termos utilizados para denominar organizações da sociedade civil
- 62 **Figura 3.5** Organizações da sociedade civil que melhor e pior representam as opiniões dos inquiridos (%)
- 64 **Figura 3.6** Percentagem de indivíduos que confiam, por tipo de associações (%)
- 67 **Figura 3.7** Opinião dos inquiridos sobre os sindicatos portugueses (%)
- 69 **Figura 3.8** Opinião dos inquiridos sobre as associações empresariais portuguesas (%)
- 70 **Figura 3.9** Importância das estratégias usadas pelas organizações da sociedade civil (%)
- 72 **Figura 3.10** Instrumentos mais importantes para influenciar as políticas públicas, na opinião dos inquiridos (%)
- 73 **Figura 3.11** Opinião dos inquiridos sobre as políticas públicas em que as organizações de interesse têm uma maior ou menor capacidade de influência (%)
- 74 **Figura 3.12** A ação das organizações de interesse durante a pandemia, na opinião dos inquiridos (%)
- 87 **Figura 4.1** Menções por tipo de grupo (percentagem anual)
- 88 **Figura 4.2** Os cinco temas mais frequentes (percentagem anual de artigos)
- 89 **Figura 4.3** Os dez grupos mais mencionados (número de menções por ano)
- 91 **Figura 4.4** Menções a tipos de grupos por tema (%)
- 92 **Figura 4.5** Presença mediática dos tipos de grupos de interesse por relevância política da notícia (1990–2019)
- 93 **Figura 4.6** Apresentação em notícia por tipo de grupo (% tipo de grupo)
- 94 **Figura 4.7** Cobertura mediática dos tipos de grupos de interesse (% jornal)
- 95 **Figura 4.8** Menções por tipo de grupo (percentagem anual) no jornal *Público*
- 95 **Figura 4.9** Menções por tipo de grupo (percentagem anual) no jornal *Expresso*
- 97 **Figura 4.10** Menções a tipos de grupo em notícias sobre congressos/eleições partidárias
- 97 **Figura 4.11** Menções a grupo de interesse, por tipo de grupo, em notícias sobre a vida interna dos grupos
- 98 **Figura 4.12** Menções a partidos políticos em notícias sobre a vida interna de grupos de interesse
- 100 **Figura 4.13** Menções a grupos de interesse em períodos eleitorais e não eleitorais, por tipo de eleição (valores absolutos, 1990–2019)
- 100 **Figura 4.14** Menções a grupos de interesse em notícias sobre eleições, por tipo de eleição
- 101 **Figura 4.15** Menções a tipo de mobilização, por tipo de grupo
- 102 **Figura 4.16a** Artigos com menção a greves vs. número de greves (média anual, por legislatura)
- 102 **Figura 4.16b** Artigos com menção a greves vs. número de trabalhadores abrangidos (média anual, por legislatura)

- 110 **Figura 5.1** Tipos de grupos de interesse em percentagem de menções totais de grupo de interesse por partido
- 111 **Figura 5.2** Evolução do número de menções por tipo de grupo de interesse
- 112 **Figura 5.3** Evolução do número de menções das cinco confederações empresariais mais mencionadas
- 112 **Figura 5.4** Evolução do número de menções dos cinco sindicatos mais mencionados
- 113 **Figura 5.5** Evolução do número de menções dos cinco grupos que não sindicatos ou confederações empresariais
- 114 **Figura 5.6** Representação gráfica das diferenças de conteúdo encontradas sobre associações empresariais
- 115 **Figura 5.7** Representação gráfica das diferenças de conteúdo encontradas sobre sindicatos
- 124 **Figura 5.8** Evolução dos tipos de grupos de interesse por legislatura (audiências)
- 125 **Figura 5.9** Evolução dos tipos de grupos de interesse por legislatura (audições)
- 144 **Figura 6.1** Formas de mobilização em comissão parlamentar por tema



# Autores

## LISI, Marco (coord.)

Professor associado no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH) e investigador no IPRI-NOVA. Os seus principais interesses de investigação são os partidos políticos, as eleições, a representação política e as campanhas eleitorais, sobre os quais tem publicado vários artigos em revistas nacionais e internacionais.

## DIAS, António Luís

Investigador no projeto «JUSTLY — Avaliando e Explicando o Resultado da Justiça Transicional no Mundo», sediado no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-UL) e no ISCTE-IUL, e doutorando em Ciência Política pela NOVA FCSH.

## LOUREIRO, João

Investigador no CIES-ISCTE e doutorando em Economia Política (ISCTE-IUL, ISEG-UL e FEUC). É licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH e mestre em Economia pela Universidade de Maastricht.

## NUNES, Pedro

Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH, onde frequenta o mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, na área de especialização em Ciência Política.

## OLIVEIRA, Rui

Assistente convidado no Departamento de Estudos Políticos da NOVA FCSH e doutorando na mesma instituição. É também investigador no IPRI-NOVA.

## SERRA-SILVA, Sofia

Investigadora auxiliar no ICS-UL, onde se doutorou em Política Comparada. É professora auxiliar convidada na Universidade da Beira Interior.

## SILVA, João Gaio e

Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH. É mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, com especialização em Ciência Política, pela mesma instituição.

Estudos publicados

Economia

**O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal**

Coordenado por Rodrigo Sarmento de Beires; 2013.

**Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro**

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

**25 anos de Portugal Europeu:**

**A economia, a sociedade e os fundos estruturais**

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

**Que Economia Queremos?**

Coordenado por João Ferrão; 2014.

**A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas**

Coordenado por João Ferrão; 2014.

**Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e perspectivas**

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

**Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos**

Coordenado por José Tavares; 2016.

**Investimento em Infra-Estruturas em Portugal**

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

**Benefícios do Ensino Superior**

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

**Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa**

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

**Dinâmica Empresarial e Desigualdade**

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

**Encerramento de Multinacionais:**

**O capital que fica**

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

**GDP-linked Bonds in the Portuguese Economy**

Coordenado por Gonçalo Pina

**Features of Portuguese International Trade: A firm-level perspective**

Coordenado por João Amador; 2020

**Financial Constraints and Business Dynamics: Lessons from the 2008–2013 recession**

Coordenado por Carlos Carreira, Paulino Teixeira, Ernesto Nieto Carrillo e João Eira; 2021.

**Financing Entrepreneurship in Portugal**

Coordenado por Miguel A. Ferreira, Marta C. Lopes, Francisco Queiró e Hugo Reis; 2022.

**The Real Estate Market in Portugal**

Coordenado por Paulo M. M. Rodrigues; 2022.

**O Financiamento das PME Portuguesas: A Crise e a Recuperação entre 2008 e 2018**

Coordenado por Clara Raposo; 2022.

Instituições

**Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo**

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: A citação do réu no processo civil**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Factos e números**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Gestão processual e oralidade**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Meios de resolução alternativa de litígios**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Novo modelo processual**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: O sistema judiciário**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Produção de prova**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Recuperação do IVA**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Síntese e propostas**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Segredo de Justiça**

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

**Feitura das Leis: Portugal e a Europa**

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

**Portugal nas Decisões Europeias**

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

**Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal**

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

**O Ministério Público na Europa**

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

**Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação**

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

**Limitação de Mandatos: O impacto nas finanças locais e na participação eleitoral**

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

**O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal**

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

**O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses**

Coordenado por José Tavares; 2017.

**Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional**

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

**Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul**

Coordenado por Tiago Fernandes; 2019.

**Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise ao processo decisório em contexto de crise económico-financeira**

Patrícia André, Teresa Violante e Maria Inês Gameiro; 2019.

### **Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal**

Coordenado por Nuno Monteiro e Carlos Jalali; 2022.

### **Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português**

Coordenado por Marco Lisi; 2022.

## **Sociedade**

### **Como Se Aprende a Ler?**

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

### **Fazer Contas Ensina a Pensar?**

Coordenado por António Bivar; 2010.

### **Desigualdade Económica em Portugal**

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

### **Projeções 2030 e o Futuro**

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

### **Envelhecimento Activo em Portugal: Trabalho, reforma, lazer e redes sociais**

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### **Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação**

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

### **Informação e Saúde**

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

### **Literatura e Ensino do Português**

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

### **Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida**

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### **Que Ciência Se Aprende na Escola?**

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

### **Inquérito à Fecundidade 2013**

INE e FFMS; 2014.

### **A Ciência na Educação Pré-Escolar**

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

### **Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1950–2011):**

Evolução e perspectivas  
Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

### **Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores**

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

### **Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995–2012)**

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

### **Mortalidade Infantil em Portugal:**

**Evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008**

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

### **Os Tempos na Escola:**

**Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países**

Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

### **Cultura Científica em Portugal**

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

### **O Multimédia no Ensino das Ciências**

Coordenado por João Paiva; 2015.

### **O Quinto Compromisso: Desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal**

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

### **Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento**

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

### **Determinantes da Fecundidade em Portugal**

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

### **Será a Repetição de Ano Benéfica para os Alunos?**

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

### **Justiça entre Gerações: Perspectivas interdisciplinares**

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

### **Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas**

Coordenado por João Peixoto; 2017.

### **Mobilidade Social em Portugal**

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.

### **Porque Melhoraram os Resultados do PISA em Portugal?**

**Estudo longitudinal e comparado (2000–2015)**

Coordenado por Anália Torres; 2018.

### **Igualdade de Género ao Longo da Vida: Portugal no contexto europeu**

Coordenado por Anália Torres; 2018.

### **As Mulheres em Portugal, Hoje: Quem são, o que pensam e como se sentem**

Coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell; 2019.

### **Financial and Social Sustainability of the Portuguese Pension System**

Coordenado por Amílcar Moreira; 2019.

### **Identidades Religiosas e Dinâmica Social na Área Metropolitana de Lisboa**

Coordenado por Alfredo Teixeira; 2019.

### **A Evolução da Ciência em Portugal (1987–2016)**

Elizabeth Vieira, João Mesquita, Jorge Silva, Raquel Vasconcelos, Joana Torres, Sylwia Bugla, Fernando Silva, Ester Serrão e Nuno Ferrand; 2019.

### **Os Jovens em Portugal, Hoje**

Coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell; 2021.



**FUNDAÇÃO**  
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS