

# Portugal Ingovernável?

*Da maioria absoluta  
à absoluta minoria*

MARCELO CAMERLO  
JOÃO GABRIEL DE LIMA  
LÚCIO HANENBERG  
DAVID PIMENTA  
TERESA RUEL  
(ORGANIZADORES)







# PORTUGAL INGOVERNÁVEL?

Da maioria absoluta  
à absoluta minoria

Organizadores

Marcelo Camerlo

João Gabriel de Lima

Lúcio Hanenberg

David Pimenta

Teresa Ruel

ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais

## Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais  
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa – Portugal  
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

[www.ics.ulisboa.pt/imprensa](http://www.ics.ulisboa.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação*

Portugal ingovernável? : da maioria absoluta à absoluta minoria / org. Marcelo Camerlo;  
responsáveis de secção: João Gabriel de Lima; Lúcio Hanenberg; David Pimenta;  
Teresa Ruel. – Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais; 2024.  
CDU 321.7

978-972-671-776-8; PDF: 978-972-671-777-5

Democracia; Eleições; Regimes políticos; Governos democráticos; Portugal



© Instituto de Ciências Sociais, 2024

*Capa:* Rui Rasquinho

*Projeto gráfico:* Rui Rasquinho

*Revisão:* Clara Cuéllar dos Santos

*Impressão e acabamento:* Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

*Depósito legal:* 531 331/24

*1.ª edição:* Abril de 2024





# Índice

Autores e organizadores .....	15
Apresentação .....	19

## CENÁRIO PÓS-ELEITORAL

### **O comportamento eleitoral nas eleições legislativas de março de 2024.** Entrevista a Pedro Magalhães

Maria Gomes da Silva, André Marinha, João Gaio e Silva, Margarida Estevão, Gonçalo Mendes Pinto .....	23
---	----

### **Fazer história para mudar a História? Novos e velhos atores políticos em Portugal.** Entrevista a Filipa Raimundo

André Marinha, João Gaio e Silva, Maria Gomes da Silva, Margarida Estevão, Gonçalo Mendes Pinto .....	27
---	----

### **Cobertura dos média e campanhas dos partidos nas eleições legislativas de março de 2024.** Entrevista a José Santana Pereira

João Gaio e Silva, André Marinha, Maria Gomes da Silva, Margarida Estevão, Gonçalo Mendes Pinto .....	33
---	----

## O MELHOR, O PIOR E O QUE ESTÁ PARA VIR

### **Democracia dos líderes: velhos e novos atores**

Marco Lisi .....	43
------------------	----

<b>A eleição direta do primeiro-ministro</b>	
Carlos Jalali . . . . .	49
<b>Demissões e exonerações no governo</b>	
Patrícia Calca . . . . .	53
<b>Desvios institucionais e o colapso da confiança: o valor das lideranças e das boas práticas em democracia</b>	
Luís Lobo-Fernandes . . . . .	59
<b>O desencontro institucional: a crise entre Belém e São Bento</b>	
Bruno Ferreira da Costa . . . . .	63
<b>A reconfiguração da direita europeia e o fim da exceção portuguesa</b>	
Teresa Nogueira Pinto . . . . .	69
<b>A importância das palavras e dos tópicos: uma análise do CHEGA no Twitter</b>	
Susana Salgado e Afonso Biscaia . . . . .	75
<b>O PREC da direita portuguesa</b>	
André Azevedo Alves . . . . .	79
<b>JMJ 2023: laboratório das relações Estado-Igreja</b>	
Jorge Botelho Moniz . . . . .	83
<b>Que lugar para Portugal na defesa do multilateralismo e da paz internacional?</b>	
Daniela Nascimento . . . . .	89
<b>(Re)pensar a regionalização para além da «bolha doméstica»: um olhar crítico sobre a mobilização regional e local portuguesa em Bruxelas</b>	
Sandrina Antunes . . . . .	93
<b>Onde habita a democracia?</b>	
Guya Accornero . . . . .	99

<b>O ano de 2023 e o futuro próximo</b>	
David Pimenta .....	105
<b>Terramoto eleitoral, triunfo da ultradireita e refluxo das esquerdas</b>	
André Freire .....	109
<b>DEMOCRACIAS LUSÓFONAS</b>	
<b>CONVERSAS</b>	
<b>Reis, sultões e guerrilheiros. Entrevista a José Eduardo Agualusa</b>	
João Gabriel de Lima .....	117
<b>Repensar o conceito de «democracias lusófonas».</b>	
Entrevista a Edalina Rodrigues Sanches.	
Beatriz Ribeiro .....	127
<b>PONTO DE SITUAÇÃO</b>	
<b>Angola: regime autoritário eleitoral</b>	
David Boio e Carlos Pacatolo .....	141
<b>Brasil: crise e resiliência</b>	
Angelina Cheibub .....	149
<b>Cabo Verde: perspetivas</b>	
Vlademiro Moreira Furtado .....	157
<b>Moçambique: eleições e qualidade democrática?</b>	
José Jaime Macuane .....	163
<b>São Tomé e Príncipe: «o povo põe, o povo tira»</b>	
Gerhard Seibert .....	171
<b>Timor-Leste: entre a turbulência e o retorno às convenções fundadoras</b>	
Rui Graça Feijó .....	179

## CIÊNCIA POLÍTICA À PORTUGUESA

### **A produção indexada 2022-2023**

João Moniz e Nelson Santos ..... 191

### **Politólogos na imprensa escrita**

Lúcio Hanenberg e David Pimenta ..... 199

### **O olhar dos mais jovens**

Pablo Ariel Cabas e Eduardo Gonçalves ..... 205

### **Avaliação de políticas públicas e democracia: um diagnóstico exploratório**

Roberto Falanga e Camila Costa ..... 209

### **Jovens trabalhadores inseguros, pensionistas desprotegidos?**

Rui Branco ..... 215

## Índice de figuras e quadros

<b>Figura 1.1</b>	A escolha dos líderes partidários (2022-2023) . . . . .	44
<b>Figura 17.1</b>	Scores Democracia Eleitoral e Liberal V-Dem Angola . . . . .	144
<b>Figura 17.2</b>	Tempo de cobertura televisiva . . . . .	145
<b>Figura 17.3</b>	Manifestação Popular . . . . .	145
<b>Figura 17.4</b>	Informação televisiva em Portugal sobre os protestos em Angola . . . . .	146
<b>Figura 17.5</b>	Ativistas em apoio à lei do Estatuto das Organização Não-Governamentais . . . . .	147
<b>Figura 18.1</b>	Scores Democracia Eleitoral e Liberal V-Dem Brasil . . . . .	149
<b>Figura 19.1</b>	Scores Democracia Eleitoral e Liberal V-Dem Cabo Verde . . . . .	159
<b>Figura 20.1</b>	Democracia liberal e democracia eleitoral em Moçambique, 2014-2022 . . . . .	163
<b>Figura 21.1</b>	Scores Democracia Eleitoral e Liberal V-Dem São Tomé e Príncipe . . . . .	172
<b>Quadro 21.1</b>	Assembleia Nacional, distribuição dos 55 assentos, desde 1991 . . . . .	176
<b>Figura 22.1</b>	Scores Democracia Eleitoral e Liberal V-Dem Timor-Leste . . . . .	179
<b>Figura 23.1</b>	Qualidade de produção em 2022/2023 – artigos publicados por quartil (%) . . . . .	192
<b>Figura 23.2</b>	Internacionalização – publicações por tipo de revista (%) . . . . .	193
<b>Figura 23.3</b>	Colaboração – número de autores por artigo (%) . . . . .	193
<b>Figura 23.4</b>	Colaboração – publicações por tipos diferentes de equipa (%) . . . . .	194
<b>Figura 23.5</b>	Colaboração – publicações por tipos diferentes de equipa e por quartil (%) . . . . .	195
<b>Figura 23.6</b>	Colaboração institucional por país . . . . .	195
<b>Figura 23.7</b>	Produtividade institucional – publicações por instituição (%) . . . . .	196
<b>Figura 23.8</b>	Produtividade institucional – publicações por instituição e por quartil (%) . . . . .	197
<b>Figura 24.1</b>	Percentagem de artigos analisados por jornal/revista . . . . .	200

<b>Figura 24.2</b>		Percentagem de artigos de opinião por instituição analisada . . . . .	201
<b>Figura 24.3</b>		Percentagem de artigos sobre temas nacionais e internacionais entre 2022 e 2023 . . . . .	202
<b>Figura 25.1</b>		Os alunos participantes e os cartazes produzidos . . . . .	207
<b>Figura 27.1</b>		Pensão bruta auferida por trabalhadores com ganhos médios e baixos com interrupção de 5 anos por desemprego face a trabalhador com carreira completa . . . . .	218
<b>Figura 27.2</b>		Pensão bruta para trabalhadores com ganhos médios e baixos com uma quebra de 10 anos por desempregoe entrada no mercado 5 anos mais tarde vs. trabalhador com carreira completa . . . . .	219
<b>Figura 27.3</b>		Pensão bruta para trabalhadoras com ganhos médios e baixos com uma quebra de 5 anos por cuidados parentais . . . . .	219
<b>Figura 27.4</b>		Pensão bruta para trabalhadoras com ganhos médios e baixos com uma quebra de 10 anos por cuidados parentais . . . . .	220
<b>Figura 27.5</b>		Adequação do sistema de pensões à incerteza no emprego EU 27 (2016) . . . . .	220
<b>Figura 27.6</b>		Os Quatro Mundos da Insegurança dos Jovens, entre trabalho e reforma . . . . .	221

## AUTORES E ORGANIZADORES

**Afonso Biscaia** é doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**André Azevedo** Alves é professor associado com agregação no IEP, Universidade Católica Portuguesa.

**André Freire** é professor catedrático de Ciência Política do Iscte, Instituto Universitário de Lisboa.

**André Marinha** é doutorando em Ciência Política na FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**Argelina Cheibub Figueiredo** é professora do IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

**Beatriz Ribeiro** é doutoranda em Ciência Política na FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**Bruno Ferreira Costa** é professor auxiliar da Faculdade de Artes e Letras, Universidade da Beira Interior.

**Camila Costa** é doutoranda em Sociologia pelo ICS, Universidade de Lisboa.

**Carlos Jalali** é professor associado com agregação na unidade de investigação GOVCOPP, Universidade de Aveiro.

**Carlos Pacatolo** é investigador do Centro de Estudos e Pesquisa do Instituto Superior Politécnico Jean Piaget de Benguela em Angola.

**Daniela Nascimento** é professora associada com agregação e investigadora do CES, Universidade de Coimbra.

**David Boio** é doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**David Pimenta** é doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**Eduardo Lima Gonçalves** é doutorando em Ciência Política e Sociologia pela Scuola Normale Superiore, em Itália.

**Gerhard Seibert** é investigador colaborador no CEI-ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa.

**Gonçalo Mendes Pinto** é doutorando em Ciência Política na FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**João Gabriel Lima** é jornalista e doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**João Gaio e Silva** é doutorando em Ciência Política pela FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**João Moniz** é investigador de pós-doutoramento no ICS, Universidade de Lisboa.

**Jorge Botelho Moniz** é professor auxiliar na FCSEA, Universidade Lusófona.

**José Jaime Macuane** é professor associado na Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique.

**Lúcio Hanenberg** é doutorando em Política Comparada pelo ICS, Universidade de Lisboa.

**Luís Lobo-Fernandes** é professor catedrático (aposentado) da Universidade do Minho.

**Marcelo Camerlo** é investigador principal no ICS, Universidade de Lisboa.

**Marco Lisi** é professor associado com agregação na FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**Margarida Estêvão** é doutoranda m Sociologia pelo Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.

**Maria Gomes da Silva** é estudante de pós-graduação do ICS e assistente na Fundação Francisco Manuel dos Santos.

**Nelson Santos** é doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**Pablo Ariel Cabas** é doutorando em Política Comparada no ICS, Universidade de Lisboa.

**Patrícia Calca** é professora auxiliar e investigadora integrada no CIES-ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa.

**Rui Branco** é professor associado com agregação na FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

**Rui Graça Feijó** é investigador associado com agregação do IHC, Universidade Nova de Lisboa

**Sandrina Antunes** é professora auxiliar do DCP, Universidade do Minho.

**Susana Salgado** é investigadora principal com habilitação no ICS, Universidade de Lisboa

**Teresa Nogueira Pinto** é professora auxiliar na Universidade Lusófona.

**Teresa Ruel** é professora auxiliar convidada no ISCSP, Universidade de Lisboa.

## **Avaliação de políticas públicas e democracia: um diagnóstico exploratório**

A avaliação de políticas públicas caracteriza a análise e o julgamento operado por especialistas em determinadas matérias de interesse público. Assim sendo, qualquer avaliação inclui a definição de elementos de natureza metodológica, tais como o âmbito, as questões que se esperam responder, os métodos e os resultados esperados. No entanto, é bom realçar que a prática profissional dos avaliadores não esgota as possibilidades da avaliação. Conforme destacado por Weiss (2013), os contributos das comunidades locais e os conhecimentos informais representam também uma parte valiosa de qualquer avaliação. A autora acrescenta, aliás, que é fundamental reconhecer os limites de qualquer avaliação, sendo que a mesma poderá ter utilidade para algumas decisões, mas nunca será uma panaceia para ultrapassar todos os obstáculos identificados numa determinada política pública.

Qualquer avaliação deverá operar escolhas sobre o que será e o que não será investigado com o objetivo de garantir a clareza dos seus propósitos. Os resultados poderão ser divulgados para públicos e usos diferentes, sendo o impacto nas políticas públicas o objetivo principal para demonstrar a sua efetivação (Taut e Alkin 2003).

Adicionalmente, muitos autores têm vindo a frisar a importância de garantir o acesso aberto aos resultados, permitindo que qualquer pessoa tenha a capacidade e/ou o poder de entender e usar os resultados, mesmo que por caminhos intangíveis ou indiretos (Kirkhart 2000).

Neste capítulo, apresentam-se brevemente os principais resultados de um diagnóstico exploratório sobre a avaliação de políticas públicas no país, realizado no âmbito de uma colaboração entre o ICS-ULisboa e o PlanApp – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. A colaboração cimentou-se na auscultação de um conjunto de entidades envolvidas na encomenda e/ou realização de avaliações no país. Os resultados são discutidos à luz do propósito último deste capítulo que visa refletir sobre o contributo da avaliação de políticas públicas para a democracia.

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA

A tensão emergente entre avaliações orientadas para um maior rigor técnico e avaliações explicitamente comprometidas com o fortalecimento da democracia levou alguns estudiosos a afirmar que uma cidadania informada é condição *sine qua non* de uma democracia forte (McDonald 1978). É, por isso, fundamental que métodos e resultados das avaliações sejam acessíveis a especialistas e não especialistas. Chelimsky (2006) fez eco a esse argumento e sublinhou como seja necessário fornecer informação e estimular a aprendizagem dos cidadãos, fornecendo conhecimento útil para que a ação de governo seja eficaz e «honesta». Também, a OECD (2022) salientou recentemente como o processo de avaliação pode fortalecer a confiança nos governos democráticos, garantindo que as políticas públicas planeadas e/ou executadas sejam eficazes e transparentes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De acordo com a OCDE (2022), a avaliação de políticas públicas tem dois objetivos principais: (i) compreender se e como uma política pública pode ser bem sucedida; (ii) legitimar o investimento público e a transparência nas informações para os cidadãos sobre como o fundo foi aplicado e o que se espera deste.

Resta perceber qual é a noção de democracia que pode orientar uma avaliação que se pretende democrática. Os três principais modelos de democracia discutidos por Hanberger (2006) são: a democracia elitista, a democracia participativa e a democracia deliberativa.

A avaliação que se inspira no modelo de democracia elitista sublinha o papel que a avaliação tem em desafiar monopólios de vários tipos, incluindo os monopólios epistémicos na definição de problemas, formulação de questões, controlo de dados e utilização de informação (McDonald 1978).

A avaliação participativa, que se inspira nos princípios da democracia participativa, funda-se na ideia de que a avaliação seja um processo e não uma mera «prestação de serviços». McTaggart (1991) sublinhou, a este respeito, a necessidade de os avaliadores levarem a sério as necessidades de conhecimento das pessoas para que as mesmas possam ser empoderadas através dos resultados da avaliação.

Por fim, a avaliação deliberativa considera que uma democracia saudável e forte depende de cidadãos informados. House e Howe (1999; 2000) elaboraram, assim, três requisitos: inclusão, diálogo e deliberação. A inclusão de todas as opiniões, valores e interesses relevantes das partes interessadas deve apoiar-se no diálogo entre avaliadores e partes interessadas bem como na deliberação com e por todas as partes. Patton (2002) evidenciou ainda como as pessoas precisam de saber de que forma utilizar a informação, aprender a considerar contradições e inconsistências inevitáveis, articular valores, interpretar resultados e examinar suposições.

## **METODOLOGIA DO DIAGNÓSTICO EXPLORATÓRIO**

A metodologia do nosso diagnóstico exploratório sobre a avaliação de políticas públicas em Portugal foi aplicada no âmbito de uma parceria entre ICS-ULisboa e PlanApp. Numa primeira fase do projeto «Modelo institucional de avaliação de políticas públicas», foram levadas a cabo entrevistas precedidas de breves questionários com uma amostra de entidades envolvidas na avaliação de políticas públicas no país. Numa segunda fase, o diagnóstico foi aprimorado através de dois grupos focais com algumas entidades da administração pública, convidadas pelo PlanApp para discutir alguns temas cruciais neste âmbito.

Mais em detalhe, foram realizadas 16 entrevistas, entre setembro e dezembro de 2022, com agentes da administração pública, conselhos nacionais, confederações, sindicatos, organizações não governamentais (ONG), universidades e empresas privadas. O propósito foi recolher dados e informação de natureza qualitativa sobre a avaliação de políticas públicas em Portugal. Cada entrevista foi precedida pelo envio de um breve questionário com perguntas de resposta aberta e fechada. As questões foram formuladas conjuntamente entre ICS-ULisboa e PlanApp, abrangendo os seguintes tópicos:

- encomenda de avaliação;
- processo de avaliação;
- uso dos resultados das avaliações;
- impacto;
- institucionalização da avaliação de políticas públicas.

Os grupos focais organizados na segunda fase tiveram lugar entre abril e maio de 2023 com técnicos da administração pública. Uma das questões centrais que foi abordada nesses grupos focais foi a formação em avaliação de políticas públicas, um dos tópicos destacados durante as entrevistas, bem como a validação de propostas de formação pensadas para garantir a partilha de aprendizagem, e ainda a utilidade de práticas de formação e regulamentos existentes em outros países.

## UMA REFLEXÃO SOBRE OS PRINCIPAIS RESULTADOS

O nosso horizonte de entendimento sobre os principais resultados deste estudo visa responder à questão sobre o papel da avaliação de políticas públicas para a democracia. A leitura dos resultados permite fazer algumas considerações preliminares a partir dos três modelos principais de democracia discutidos por Hanberger (2006). Em primeiro lugar, é difícil identificar o padrão dominante de avaliação em Portugal. A prática é escassa e existe uma lacuna semântica sobre a própria definição e compreensão do conceito de «avaliação de políticas públicas». No entanto, as entidades entrevistadas tendem a concordar com a orientação que a avaliação deve ter para servir as

políticas públicas e aumentar a sua eficácia. Essa orientação pode ser entendida como mais tecnocrática do que democrática. No entanto, destacaram-se problemas relativos ao difícil acesso a dados que são interpretados como uma ameaça à democracia por prejudicar a transparência das ações governativas e limitar a aprendizagem da sociedade civil para com as mesmas.

O diagnóstico aponta ainda para uma carência de debate sobre o papel que a avaliação pode e deve ter para com o fortalecimento da democracia, tanto no controlo das elites políticas, como no empoderamento dos cidadãos. A este respeito, a promoção de deliberação entre múltiplos atores pode abrir caminhos de debate futuro contra a redução da avaliação a uma mera compilação de dados ou exercício técnico. A escassez de recursos referida por muitos entrevistados pode ser entendida, aliás, como resultado da marginalização da avaliação no debate público. Perante estes desafios, a centralização de conhecimento e promoção de formação numa agência nacional é visto como um potencial positivo para uma maior legitimidade da avaliação no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chelimsky, E. 2006. «The purposes of evaluation in a democratic society». In *The SAGE Handbook of Evaluation*, org. I. Shaw, J. Greene, e M. Mark. Londres: SAGE, 33-55.
- EC. S. a. «Better regulation toolbox». *European Commission*, [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en).
- Hanberger, A. 2006. «Evaluation of and for democracy». In *Evaluation*. Londres: SAGE Publications, 17-37.
- House, E. R., e K. R. Howe. 1999. *Values in Evaluation and Social Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- House, E. R., e K. R. Howe. 2000. «Deliberative democratic evaluation». In *New Directions for Evaluation*, MM 85: 3-12.
- Kirkhart, K. E. 2000. «Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence». In *New Directions for Evaluation*, MM 88: 5-23.
- McDonald, F. J. 1978. «Evaluating preservice teachers' competence». *Journal of Teaching Education*.

- McTaggart, R. 1991. «Principles for participatory action research». *Adult Education*, 41: 168-187.
- Patton, M. Q. 2002. «A vision of evaluation that strengthens democracy». In *Evaluation*, VIII, n.º 1: 125-139.
- Patton, M. Q. 2019. *Blue Marble Evaluation: Premises and Principles*. Nova Iorque: Guilford Press.
- Taut, S. M., e M. C. Alkin. 2003. «Program staff perceptions of barriers to evaluation implementation». *American Journal of Evaluation*, XXIV, n.º 2: 213-226.
- OCDE. 2022. *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*. OECD/LEGAL.
- Weiss, H. C. 2013. «The roots and growth of theory-driven evaluation: An integrated perspective for assessing viability, effectuality, and transferability». In *Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences*, org. M. C. Alkin. Los Angeles: SAGE Publications.